Revista Española de

DESARROLLO Y COOPERACIÓN



Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6ª
28015 Madrid

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de
DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 8
PRIMAVERA/VERANO 2001

PRESENTACIÓN

Este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación gira, fundamentalmente, en torno a la ayuda humanitaria. En ocasiones anteriores, la Revista había incorporado algunos artículos relacionados, desde diversas perspectivas, con este tema, evaluación, experiencia de la Comisión Europea, entre otros, pero en esta ocasión el tratamiento del mismo es más amplio y profundo.

Responde este número al interés que recientemente han despertado las cuestiones humanitarias y a la constatación del creciente papel que este instrumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo ha tenido en los últimos años. Por tanto, el primer objetivo del número es contribuir a aportar datos e información relevante sobre la realidad, las perspectivas y los debates en torno a la acción humanitaria.

En un primer artículo, Francisco Rey enmarca muchos de estos debates y retos de la acción humanitaria, planteando algunas de las perspectivas de futuro y tratando de recuperar el verdadero sentido del humanitarismo y su aplicabilidad en el momento actual.

Mariano Aguirre, por su parte, analiza el actual escenario internacional que justificaría el auge humanitario y profundiza en la nueva tipología de conflictos, sus causas, el rol de nuevos actores y, en definitiva los cambios que hacen que las respuestas de la comunidad internacional sean más complejas y comprometidas.

Dos artículos debaten la situación de la ayuda humanitaria en nuestro país y, desde diferentes posiciones plantean algunos de los dilemas para la cooperación española. Alejandro Lago nos ofrece la visión de la AECI y Francisca Hernández y Eric Stobaerts la de una ONG humanitaria como Médicos sin Fronteras. Algunas posturas son, obviamente, discrepantes, pero el lector tendrá dos visiones de una misma realidad y podrá, con más información, tomar su postura.

Otros artículos profundizan en aspectos parciales, especialmente relevantes en los momentos actuales. Así, Luis Enrique Eguren estudia el actual contexto y las implicaciones en materia de seguridad y protección en las operaciones humanitarias. Carlos Illán reflexiona en torno a la reconstrucción postbélica en el caso de Kosovo. Francisco Laguna analiza el papel de los ejércitos en la acción humanitaria y Victor de Currea, desde una perspectiva

más teórica, debate sobre el concepto de desastre ofreciendo nuevas perspectivas. Por último Elena Pérez-Villanueva y Francisco Rey ofrecen una selección de recursos de Internet y bibliografía útil.

En otros bloques, se incluyen la Declaración de la Conferencia sobre los Países Menos Avanzados, celebrada recientemente en Bruselas, como un toque de atención hacia la realidad compleja en estos países. Como es habitual, incluimos el Consejo de Desarrollo de la Unión Europea.

La Sección "Otros temas" plantea en esta ocasión dos temas novedosos. Por un lado, José María Ligero propone la inclusión de un nuevo criterio para la Evaluación de Proyectos de Cooperación, que se sumaría a los cinco clásicos (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y habilidad): se trata de la Cobertura, es decir, en qué medida las acciones realizadas han llegado a la población necesitada. Por otro lado, se incluye un artículo dedicado a la Cooperación para el desarrollo que se realiza desde Chile: Andrea Droppelmann, periodista chilena, estudia la cooperación desde un país en desarrollo hacia terceros países, un enfoque nuevo en nuestra Revista.

Por último, Elena Pérez-Villanueva hace una breve reseña de la Cátedra UNESCO para la Formación de Profesionales del Desarrollo Sostenible, un proyecto que pretende unir en una Red internacional a profesionales de la cooperación del mundo universitario y no gubernamental, con el objetivo de mejorar la formación en este tema, tanto en el Norte como en el Sur.

La sección de documentación se centra también en la recensión de algunos recientes volúmenes publicados en nuestro país de interés para el mundo humanitario y de desarrollo. Es de agradecer este renovado interés por publicar en España textos sobre cooperación, en momentos en que nuestra cooperación necesita, precisamente, de mayor reflexión, visión autocrítica y menor arrogancia.

Agradecemos a los autores su disponibilidad y seriedad y estamos convencidos de que el número responderá a las expectativas de los lectores.

Elena Pérez-Villanueva del Caz
Francisco Rey Marcos
Coordinadores del número

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.

- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.

- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.

- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.

- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.

- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- Las notas irán siempre a pie de página.

- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

  - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
  - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



TEMA CENTRAL:
AYUDA HUMANITARIA

NUEVE REFLEXIONES Y ALGUNAS TESIS SOBRE ACCIÓN HUMANITARIA EN EL SIGLO XXI

FRANCISCO REY*

RESUMEN

El artículo aborda las razones del auge de las cuestiones humanitarias en el escenario internacional, planteando algunos de los retos a los que se enfrenta la acción humanitaria en el momento actual y en el inmediato futuro. Se analizan diversas variables de esta problemática: desde los aspectos vinculados con los principios, la dimensión jurídica, o la tensión entre asistencia y protección, hasta los derivados de la inexistencia de un sistema internacional de ayuda que haga que esta sea más eficaz y verdaderamente dirigida hacia los que la necesitan. Se analizan también algunas de las relaciones de la acción humanitaria con otros instrumentos de cooperación internacional.

Introducción

Es ya tópico comenzar cualquier reflexión o artículo sobre cuestiones humanitarias hablando del auge de lo humanitario en el escenario internacional de los años noventa y de los efectos, de todo tipo, que este auge ha tenido y está teniendo en el mundo de la cooperación. En efecto, cualquiera que sea el punto de vista que adoptemos, cuantitativo, cualitativo, mediático, etc., es preciso reconocer que lo "humanitario", el propio término, ha experimentado un crecimiento inusitado y raro es el día que no aparece varias veces en los medios de comunicación. ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que

* Francisco Rey Marcos es Master en Relaciones Internacionales y experto en cuestiones humanitarias. Es Investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y Técnico de Cruz Roja donde en los últimos quince años ha desempeñado diversas funciones. En los últimos años está más volcado a la investigación y la docencia en diversos Master y Cursos de Postgrado.

justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso dobles lecturas o efectos negativos? A esas y otras muchas cuestiones trata de responder este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) centrada en el análisis de la ayuda humanitaria.

Es claro que en los últimos años se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de los conflictos, las guerras o las llamadas emergencias complejas. Pero ¿justificarían estos hechos por sí solos el aumento de la ayuda humanitaria?

Si durante años la imagen estereotipada que representaba la ayuda humanitaria era la de un niño africano esperando el alimento que contenían unos sacos con el emblema de alguna organización humanitaria, hoy la imagen es más compleja y fragmentada: niños soldados que también perpetran crímenes, soldados que distribuyen socorros, ciudadanos del Este de Europa con formación universitaria que se ven obligados a esperar colas para recibir ayuda y montones de evidencias y evaluaciones que muestran que , en ocasiones, la ayuda puede hacer más daño que bien[1]. La pregunta de cuáles han sido los cambios que han producido esto y por qué, sin embargo, se populariza un término como el de *humanitario* para referirse a cosas tan discutibles como los bombardeos de Kosovo o las razones para la liberación de un ex-dictador debería ser respondida.

La acción humanitaria moderna, desde su origen ha sido objeto de discusiones, debates y dilemas. Si en un primer momento fueron los cuestionamientos sobre el papel del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como “legitimador” de las guerras, o sobre el propio papel de los organismos independientes como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) respecto de los Estados, posteriormente se han ido incorporando otros temas. Así, en las sucesivas décadas, nuevas cuestiones como el debate sobre la neutralidad, el testimonio, el uso de la fuerza en la acción humanitaria, la relación de lo humanitario con otros ámbitos como los derechos humanos o el desarrollo, el papel de los diversos actores y sus mandatos, entre otros, provenientes en su mayor parte de la difícil práctica humanitaria y de los retos que ésta plantea a las organizaciones humanitarias, han ido centrando el debate, configurando, tal vez, un panorama en que lo humanitario aparece como algo complejo, lleno de interrogantes, confuso, cuando la realidad es que los conceptos básicos son bastante más claros. El presente artículo pretende servir de marco al resto

1. MACRAE, Joana, “Humanitarianism: facing new challenges”. *Great Decisions* 2000.

de los trabajos que componen el monográfico sobre acción humanitaria de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, aportando una visión general de los retos, dilemas y problemas a los que la acción humanitaria se enfrenta. Veamos.

1. La tensión entre asistencia y protección. La acción humanitaria: algo más que ayuda

Aunque a veces se olvide, desde el origen del humanitarismo moderno, ayuda y protección han ido unidas de modo indisociable. La originalidad de Henri Dunant de proponer la creación de normas de derecho, lo que luego sería el Derecho Internacional Humanitario (DIH), junto con la labor asistencial prestada por sociedades de socorro independientes, debe ser vista en esta dirección: establecer mecanismos jurídicos de protección que establezcan derechos y obligaciones. Derechos para ciertas categorías de víctimas (heridos, prisioneros, náufragos y más tarde civiles entre otros) y obligaciones que deben ser respetadas por los contendientes. Esta es la lógica del humanitarismo moderno y está en la base de la creación de las grandes organizaciones humanitarias. La redacción del principio de Humanidad tal como fue adoptado en la Conferencia Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja en 1965 establece que "la Cruz Roja se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional en prevenir y aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias, tiende a *proteger* la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona….". Asimismo, en la creación de otras organizaciones humanitarias posteriores (Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Acción contra el hambre, OXFAM, etc.) la idea de protección es más o menos explícita.

Otros instrumentos de Derecho Internacional como el Derecho de los Refugiados o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han establecido también ciertos mecanismos de protección para ciertas situaciones específicas. Incluso los mandatos originales de organismos como el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) tienen más que ver con protección que con asistencia, aunque en su evolución el componente asistencial haya ocultado el resto. Recuperar, pues, la relevancia de la protección, del libre acceso a las víctimas, es uno de los retos de futuro.

Las nuevas tipologías de conflictos, su impacto sobre las poblaciones civiles, la irrupción de nuevos actores no estatales en armas, entre otros muchos factores a los que se alude en otros artículos de este número, han configurado un escenario de inseguridad creciente para las víctimas y de mayor dificultad

para la provisión de asistencia. En estos contextos la protección cobra todo su sentido: es un requisito ineludible para el trabajo humanitario.

Las Naciones Unidas en su conjunto, aunque de un modo contradictorio, también han abordado el tema y es significativa la posición del Secretario General en su informe de septiembre de 1999 en el que plantea que "la protección de la población civil es un elemento esencial del mandato de la ONU que no puede transferir esa responsabilidad a nadie. La ONU es la única organización internacional que tiene los medios y el poder para poner fin a esas prácticas[2]". Esta clara toma de posición es de agradecer tras las experiencias traumáticas de los Grandes lagos, Bosnia, Chechenia, etc.

Es más, el concepto de acción humanitaria que hoy manejamos englobaría junto a estas tareas de ayuda o asistencia y protección, también aspectos de "*advocacy*" o defensa de derechos, de testimonio e incluso de denuncia. Además, hace tiempo ya que el concepto de acción humanitaria dejó de ser sinónimo de ayuda de emergencia para incluir atención a refugiados en crisis largas, prevención y otros componentes. Este ha sido el planteamiento que se ha ido incorporando a diversos textos como el Reglamento de ayuda humanitaria de la Comisión Europea y, en menor medida, la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo española.

2. Hacia una ayuda más vinculada y comprometida con los derechos humanos

Como corolario de lo anterior, abogaríamos por una ayuda con un enfoque de derechos humanos. ¿De qué protección hablamos si no es la protección de los derechos humanos? La relación entre ayuda y derechos humanos siempre ha sido objeto de polémicas y compleja en la práctica y, de hecho, ha dado lugar a organizaciones o instituciones bien diferenciadas en cada ámbito. Algunos llegan a dudar que se puedan o deban confundir lucha por los derechos humanos y acción humanitaria, argumentando que "lo humanista y lo humanitario emanan de dos moralidades muy diferentes que han sido confundidas, manipuladas e instrumentalizadas para crear las condiciones necesarias para justificar acciones tan dispares como las Cruzadas, la operación Lifeline Sudán, la colonización y la descolonización europeas, la intervención estadounidense en Granada o el bombardeo de Kosovo"[3].

2. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en periodos de conflicto armado. S/1999/957, 1999.

3. RAICH, Jordi, "Evolución ética de la idea humanitaria", *Papeles de Cuestiones Internacionales,* nº 68, Madrid, 1999.

Ya hemos discutido en profundidad esta relación entre acción humanitaria y derechos humanos en otro lugar[4], simplemente, en esta ocasión quisiéramos enfatizar que el problema no es si las organizaciones humanitarias deben dedicarse "por el mismo precio" a defender los derechos humanos, sino que deben ser conscientes de que la acción humanitaria sólo tiene sentido en una concepción del ser humano como sujeto de derecho y de que el derecho a la asistencia es un derecho más dentro de los derechos humanos[5].

3. Por una acción humanitaria basada en principios claros y, si fuera posible, comunes

La acción humanitaria se ha diferenciado desde su inicio de otras formas de actuación en cooperación internacional, por su énfasis en el mantenimiento de ciertos principios que la legitiman y, que al mismo tiempo, la universalizan. Pero, como sugería un reciente seminario ¿es posible una ayuda en torno a principios en un mundo que no los tiene?[6] La proliferación de principios y el debate en torno a ellos tiene, al menos, dos lecturas. Una positiva que sería reflejo de la preocupación de las organizaciones humanitarias por aclarar los valores éticos y morales en los que se fundamenta su acción y por transmitirlos a la población, y otra, menos positiva, que reflejaría la perplejidad de las organizaciones ante los cambios en las crisis del mundo actual, el intento de una homogeneización forzada y, casi, de un mecanismo de defensa ante un entorno incierto.

Sea como fuere, la aprobación en 1994 del Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y firmado hoy por cientos de ONG debe ser considerado un hito positivo, en la medida en que define ciertos principios y valores básicos comunes de la acción humanitaria de las ONG: humanidad, orientación en función de las necesidades de las víctimas, imparcialidad, independencia respecto de los gobiernos, rendición de cuentas,… El surgimiento de nuevos Códigos para situaciones o crisis concretas no parece, sin embargo ir en la dirección adecuada ya que sugiere la idea de no universalidad de ciertos

4. REY MARCOS, F, "Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja", *El vuelo de Icaro* nº 1, Liga española de derechos humanos, Madrid, 2000.

5. Ver para una discusión sobre la práctica de la relación derechos humanos acción humanitaria, MINEAR, L, y WEISS, T,comp., Humanitarian Action: A transatlantic agenda for operations and research, Ocasional paper #39, Institute for International Studies, Brown University, 2000.

6. Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles. Seminario celebrado en Londres en abril 1998. Actas.

valores y la necesidad, por tanto, de adaptarlos a cada situación[7]. Y entonces ¿de qué humanitarismo estamos hablando?

El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como "fundamentalismo" humanitario, pero visto el intento de apropiación del discurso humanitario por parte de otros actores y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr. Como decían Minear y Weiss en su conocido *Acción humanitaria en tiempos de guerra* "los principios no son absolutos morales, sino más bien objetivos fundamentales hacia los cuales la acción humanitaria debiera orientarse. En la actividad humanitaria, quizás más que en otras esferas, puede haber tantas excepciones como reglas. Pero los principios establecen patrones con los que se puede medir el desempeño y ayudan a evitar que un pragmatismo muy enérgico degenere en un oportunismo sin principios"[8]. ¿Les suena?

4. La ayuda humanitaria: algo más que instrumento de la ayuda al desarrollo

Desde una perspectiva puramente contable, la ayuda humanitaria, sobre todo el componente de emergencia, cuando procede de fondos públicos, se considera una parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este hecho que no debería tener, en principio, mayores repercusiones ha hecho, sin embargo, que en muchas ocasiones se mezclen las cosas y la ayuda humanitaria aparezca como un instrumento más de la AOD, o lo que es peor, como un instrumento más de relaciones exteriores y, por tanto, sujeta a los intereses de política exterior, comerciales, etc.[9]

El componente ayuda humanitaria dentro de la AOD ha crecido en los últimos años hasta llegar como media de los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) a más del 8% del total en el final de los años noventa. Recordemos que este porcentaje era del 4% en los años ochenta y que en algunos donantes como es el caso español no llega al 2%[10]. En el caso de algunos otros

7. Nos referimos a la tendencia de algunas ONG, sobre todo del ámbito anglosajón, de firmar Códigos para situaciones o países concretos, tratando de adaptarse a esas situaciones: Sudán, Liberia, y otros.

8. MINEAR, L., WEISS, T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.1994.

9. Para una discusión en profundidad de este tema ver REY MARCOS, F:"Perspectivas de la ayuda humanitaria en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)", en *La Cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja J.A.y Gómez Galán, M. coords. CIDEAL, 2001

10. Para una revisión actualizada de estas cifras ver IASC (InterAgency Standing Committe), Global Humanitarian Assistance 2000, An independent Report Commissioned by the IASC, IASC-OCHA, Geneva, 2000.

donantes como Suecia o Noruega, sin embargo, el componente ayuda humanitaria supera el 20% del total de AOD.

Este crecimiento, ocurrido en épocas de “fatiga de la ayuda”, ha dado lugar a vivas controversias entre ONG, pero se olvida, en ocasiones, algo que debiera resultar claro: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo tienen orígenes, motivaciones y objetivos distintos. Por supuesto, habrá que intentar plantear de un modo sinérgico ambos tipos de intervención, y hay numerosas experiencias en esta línea, pero los “intervinientes” debieran conocer las especificidades, limitaciones y grandezas que cada uno de los instrumentos tiene y tratar de respetarlas y no confundirlas.

Sin embargo, para dar una imagen más real y justa, habría que enfatizar el hecho de que, pese a su aumento en relación a otros instrumentos de AOD, la ayuda sigue siendo insuficiente y la mayor parte de llamamientos internacionales sigue sin cubrir. Según Ross Mountain, Coordinador de Asistencia de Ayuda y Emergencia en la OCHA, “la brecha que hay entre ayuda y rehabilitación es cada vez más grande y los esfuerzos para construir puentes hacia el futuro están constantemente destruyéndose por falta de presupuesto”[11]. Según la OCHA de los casi tres mil millones de dólares presupuestados para el 2001 en ayudas, solo se habían recibido 625 millones. Es más, en ciertas crisis la cifra de aportaciones recibida es ínfima. En Somalia, sólo el 5,2% de los 129 millones de dólares previsto. En Tajikistan sólo el 8,2 % de los 82 millones de dólares necesarios.

5. La dimensión jurídica. ¿Es suficiente el actual marco?

El marco jurídico de la acción humanitaria no es sólo el Derecho Internacional Humanitario: sus bases están también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho de los Refugiados y otras normas del llamado Derecho de La Haya o del llamado Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). Esta consideración es importante y a ella hace referencia la Carta Humanitaria del proyecto Esfera[12], que no es sino un recordatorio a los Estados de las obligaciones jurídicas que han contraído firmando y ratificando esos instrumentos de derecho internacional. Junto a estos instrumentos y a un nivel distinto, estaría la práctica reciente de las Naciones Unidas en materia de intervención humanitaria.

11. Boletín semanal del Centro de Información de Naciones Unidas en España, 25 de mayo 2001.
12. Existe versión castellana del Proyecto Esfera en www.sphereproject.org

En este estado de cosas, cabría preguntarse si es suficiente el actual marco o serían necesarios nuevos desarrollos de estos instrumentos de derecho. Las posiciones son diversas. Hay quienes, habida cuenta del escaso grado de cumplimiento de las normas existentes, piensan que no es un problema de más normas sino de mecanismos de cumplimiento de las existentes y de voluntad política para hacerlo y otros que desearían un mayor desarrollo normativo. Sea como fuere, sí parece existir consenso en la necesidad de regular, de algún modo, la llamada intervención humanitaria para evitar el total grado de arbitrariedad y doble rasero con el que, hasta ahora, se ha ejercido.

El hecho más destacado de la pasada década, desde esta perspectiva jurídica, ha sido la puesta en marcha de los Tribunales Penales Especiales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y, sobre todo, la aprobación en la Conferencia de Roma del Estatuto del Tribunal Penal Internacional. En el "debe", aparte de la renuencia de muchos Estados poderosos, sobre todo los Estados Unidos, a suscribir y ratificar estas normas, estaría la falta de responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales de hacer respetar sus obligaciones. Como ha señalado Yves Sandoz, "desde la adopción de los Protocolos de 1977 hay que leer el artículo primero del protocolo I en correlación con el 89, el cual, en caso de violaciones graves al derecho internacional humanitario, exige que los Estados actúen conjunta o separadamente en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"[13]. Y es obvio que esta coresponsabilidad de los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas no se da.

No es aquí lugar para desarrollar más esta dimensión, pero sí al menos citar algunas de las cuestiones que están en debate en estos momentos:

1. Normas relativas a los conflictos internos. El Protocolo II de 1977 desarrolló ciertas normas pero subsisten problemas de interpretación por parte de los gobiernos que ven en el mismo un reconocimiento de la legitimidad de las fuerzas insurgentes y una limitación de su soberanía.
2. Normas relativas a la conducción de hostilidades. Nociones como la definición de objetivo militar, la proporcionalidad de los ataques entendida como provocando el menor daño posible, las necesarias precauciones, etc. recordadas en el Protocolo I se han visto como demasiado vagas a la luz de la experiencia de la Guerra del Golfo y más aún en los bombardeos de la OTAN contra la República Federal Yugoslava.

---

13. SANDOZ, Yves , "El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra,.nº 834. junio 1999.

3. El problema de las armas nucleares. Durante la época de la disuasión se consideró que estas armas quedaban fuera de las consideraciones del DIH, pero como decía el propio CICR "nadie podría aceptar el postulado de que las armas nucleares están al margen del derecho internacional humanitario". Un nuevo contexto internacional exigiría avanzar en este tema.
4. Prohibición o restricción de nuevas armas. El Tratado de Ottawa es un primer paso, pero la investigación sobre nuevos tipos de armas continúa y será preciso acelerar la creación de normas que prohiban o regulen su uso.
5. Aplicación del DIH por las fuerzas de la ONU. El concepto de operación de mantenimiento de la paz donde el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de la ONU estaba muy limitado ha cambiado mucho y las tropas de la ONU se han visto confrontadas a situaciones en las que deberían aplicar el DIH. La ONU como tal no es parte en los Convenios pero los numerosos casos de abusos por sus fuerzas debería hacer avanzar el compromiso de la ONU con el DIH.
6. Control de la ayuda humanitaria. El DIH prevé un control de los socorros pero no precisa los criterios y mecanismos para garantizar ese control.
7. Protección específica de las mujeres: La experiencia de muchos conflictos recientes donde la violación y el maltrato a las mujeres son un arma de guerra debería servir para tomar conciencia de la necesidad de mayor protección.
8. Responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales para hacer respetar sus obligaciones como ya se ha dicho.
9. Normas relativas a los desplazados internos, que no entran dentro de lo previsto en la Convención de Ginebra de 1951.
10. Creación de un "Derecho internacional de respuesta a los desastres" que clarifique responsabilidades en materia de desastres naturales, tecnológicos, etc.[14]

6. La dimensión institucional. ¿Más organismos, más eficacia… o menos? Hacia un sistema internacional de ayuda

La nueva percepción de los temas humanitarios en las pasadas décadas ha ido seguida de la creación de nuevos organismos, que tienen en su mandato fundamental la acción humanitaria, o del cambio y ampliación de competencias

14. Ver para una discusión de este tema, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Towards an international disaster respose law", *World Disasters Report 2000*, Geneva, 2000, pp. 145-155.

de otros. Los primeros organismos de carácter multilateral que incorporan en su propio nombre el término humanitario datan del año 1992, en que se crean ECHO (Oficina humanitaria de la Comisión Europea) y el DHA (Departamento para los Asuntos Humanitarios) sustituido en 1997 por la OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios) en las Naciones Unidas[15].

Sin embargo, esta creación de organismos o cambio en las funciones de los existentes, ha dejado algunos temas sin resolver o ha hecho que organismos como la OTAN tomen un protagonismo en esta materia que dudosamente les corresponde. Pareciera que muchos organismos quieren dedicarse a tareas ligadas a la asistencia, tal vez por su gran visibilidad, pero sin embargo, otros muchos temas más espinosos, ligados con protección, defensa de derechos, etc. quedan desatendidos. Ello ha hecho que se planteen algunas iniciativas que desarrollen la competencia de las Naciones Unidas en este ámbito.

Así, por ejemplo Jean-Christophe Ruffin, sacando lecciones de la guerra de Kosovo plantea la creación de un instrumento tipo “Alta Autoridad” imparcial y neutral, dependiente de las Naciones Unidas capaz de reaccionar en tiempo real y con criterios objetivos ante las crisis humanitarias[16]. Sus mandatos fundamentales serían los de recopilación de datos y seguimiento (una especie de alerta temprana), evaluación de las necesidades de las poblaciones de un modo independiente e informar al Secretario General. La creación de una instancia de este tipo en el seno de las Naciones Unidas permitiría separar el diagnóstico humanitario de la decisión política.

En esa misma línea, Médicos del Mundo Francia propone, en aplicación del artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas la creación de un órgano consultivo, la Comisión Humanitaria encargada de evaluar las necesidades de las poblaciones civiles en caso de ruptura de la paz, amenaza contra la paz, conflicto armado o situaciones de extrema urgencia. Estaría formada por expertos independientes elegidos en función de su competencia y su integridad.

Separación del “espacio humanitario” del político y del militar, independencia y libertad para la evaluación de necesidades de las poblaciones en peligro, papel creciente de las Naciones Unidas, clara definición de mandatos, son

15. Para una explicación más profunda sobre actores y el debate sobre coordinación ver REY MARCOS, F: “Acción humanitaria e intervención:La complejidad del ecosistema humanitario”. *Revista La factoría* nº 6, Junio – Septiembre 1998, Barcelona 1998. También REY MARCOS, F: “ La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación”. En VV.AA. *Los desafíos de la acción humanitaria.* Unidad de Estudios humanitarios (CIP/MSF/ Universidad de Deusto), Icaria, Madrid, 1999.

16. RUFFIN, Jean- Christophe, «Les humanitaires et la guerre du Kosovo: échec ou espoir», *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l´humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

algunas de las coincidencias de estas propuestas que distan mucho, todavía, de abrirse camino en el escenario internacional. Sea como fuere, una revisión de los mandatos de algunas agencias (caso del ACNUR en materia de desplazamiento interno, por ejemplo) y de sus relaciones parece necesaria. La actual situación dista mucho de ser un *sistema* en el sentido estricto del término y en el sentido que se le da en el estudio de las relaciones internacionales. Y, tal vez, caminar en el sentido de organizar este *sistema humanitario* fuera necesario.

En esta misma línea, la proliferación de ONG provenientes de otros sectores que han iniciado un cierto trabajo humanitario, sin experiencia ni "*know how*" suficientes y manejando, casi exclusivamente, fondos públicos, no parece haber aportado un valor añadido importante al sector.

7. Por una ayuda más independiente pero más vinculada con las soluciones políticas a las causas de las crisis

Parece una contradicción o al menos una paradoja y no lo es. Los humanitarios debemos tratar de definir mejor el llamado *espacio humanitario* en el que sea posible llegar a las víctimas con criterios de imparcialidad, no discriminación, atención en función de las necesidades y no de otros criterios. Y debemos tratar de que este espacio no se politice, no se use como excusa, se respete. Pero debemos ser conscientes de que las causas de las situaciones a las que nos enfrentamos no se resuelven con ayuda por necesaria que ésta sea. Por ello debemos apoyar las medidas legítimas que la comunidad internacional tome en materia de resolución de conflictos, construcción de la paz u otras. El problema es cuando las cosas se mezclan y se presentan como humanitarias acciones con otros fines, por muy legítimos que sean. Las Operaciones de Paz, por ejemplo, del tipo que sean, pueden influir sobre la acción humanitaria en diversos sentidos, pero su fin no es la ayuda humanitaria y cuando se presentan de ese modo confunden y pueden, incluso, convertirse en un freno para la acción humanitaria y condicionarla.

Por esto, no es contradictorio abogar por una acción humanitaria más independiente, que pueda contribuir al alivio del sufrimiento humano, de cualquier ser humano y a la defensa de su dignidad y ser consciente, al tiempo, de las limitaciones de esta tarea y de la necesidad, por tanto, de otros tipos de actuación que la complementen. Es aquí donde cobran sentido los enfoques de vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo, *continuums, contiguums* y demás zarandajas: en el reconocimiento de la necesidad de dar una visión integral —al margen de quien la haga o de si la hace nuestra organización o no— a la lucha contra la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad y la posibilidad del ejercicio de los derechos.

El problema es que algunos sectores han entendido esta vinculación necesaria, como una simple instrumentalización de la ayuda humanitaria dentro de la política exterior de los estados o los organismos multilaterales. Esa subordinación de la acción humanitaria a otros intereses, que ya se inició en los Estados Unidos hace años, se está planteando con fuerza ahora tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el ámbito español. El papel de la ayuda dentro de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), su menor o mayor autonomía respecto de otros instrumentos, su orientación en función de los valores que le dieron origen como la imparcialidad, están en discusión y en algunos de los artículos de este número se vuelve sobre ello[17].

8. Una ayuda más transparente y que rinda cuentas

Los esfuerzos por aumentar la transparencia de la ayuda y su rendición de cuentas son ya antiguos, pero, en general, se han quedado en eso: en esfuerzos, y los resultados son pocos. El Código de Conducta de 1994[18] en su punto 9 establecía que "somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas e instituciones de las que aceptamos recursos" y concretaba aun más que "en nuestras relaciones con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia" enfatizando además que esta rendición de cuentas no es sólo en términos financieros, que por supuesto también, sino en términos de eficacia por lo que se expresa el compromiso de realizar evaluaciones regulares sobre las consecuencias de la actividad de socorro.

El impacto que tuvieron en las grandes agencias la evaluación de las operaciones humanitarias en los Grandes Lagos o más recientemente las evaluaciones tras el huracán Mitch o el conflicto de Kosovo han puesto con más crudeza sobre el tapete la necesidad de aumentar los mecanismos de rendición de cuentas ("*accountability*" en la terminología anglosajona) y de iniciar nuevos mecanismos de trabajo con los hipotéticos beneficiarios de la acción[19]. Sin embargo, las iniciativas de creación de un *ombudsman* humanitario que velara por el cumplimiento de Códigos y normas no cuenta con el apoyo de muchas agencias que se hacen la clásica pregunta de ¿quién vigila al vigilante?

---

17. Ver a estos efectos SANAHUJA, José Antonio ,"La ayuda humanitaria en España" *La realidad de la ayuda 2000,* Intermón, Icaria, 2000. Tambien AGUIRRE, M., REY, F "Developement Co-operation and humanitarian action in spanish foreign policy", *Mediterranean Politics* ,Frank Cass edit. London, 2000. Sobre la discusión en la UE, VOICE, *The future of European humanitarian aid, The NGO view*. Position paper., Bruselas, .1999

18. Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no gubernamentales (ONG).

19. Entre las evaluaciones y estudios se encuentran: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience,*

Como aspecto positivo, la mayor parte de agencias han ido incorporando una cierta cultura de evaluación que, por otra parte, empieza a ser exigida por los donantes. En algunos casos ha sido significativo el comportamiento transparente de agencias que han publicado en Internet los resultados de sus evaluaciones y lo han abierto al debate público y de otras agencias. En otros casos, sin embargo las evaluaciones externas, sobre todo si son algo críticas, pasan a engrosar las estanterías de los directivos de algunas agencias y no se extraen las “lecciones aprendidas”.

9. Por una mayor atención a la dimensión preventiva de la ayuda: preparación ante desastres y prevención de conflictos

Hasta ahora la respuesta humanitaria ha sido fundamentalmente eso: una respuesta, necesaria pero insuficiente ante situaciones de desastre, crisis u otras. El componente asistencial ha primado y sólo recientemente se ha ido incorporando el aspecto preventivo. El análisis del papel de la ayuda tras numerosas crisis, sobre todo en casos de desastre natural, ha ido abriendo paso a un elemental *más vale prevenir que curar* y a un pequeño aumento de los proyectos de preparación ante desastres, prevención o mitigación.

Grandes desastres, como el huracán Mitch, han servido para ver los límites de la ayuda de emergencia tradicional, pero también para ver la necesidad de incorporar más aspectos de preparación ante desastres, fortalecimiento de capacidades locales, mecanismos de alerta temprana, instrumentos de coordinación... a los proyectos de desarrollo. Esta necesidad de basarse más en la capacidad local y en las instituciones y ONG locales está siendo todo un reto para muchas ONG y otras agencias humanitarias confortablemente instaladas en su lógica de envío de “expatriados” y en un asistencialismo, tal vez justificado en ciertos casos, pero inadecuado a todas luces en otros. Las evaluaciones de algunos países tras el propio huracán Mitch muestran cómo algunas agencias irrumpieron en Centroamérica con el “modelo” que aplican a ciertas crisis africanas, desconociendo los mecanismos de organización social, cultura, participación, sin contrapartes, etc y los resultados fueron lamentables[20].

David Millwood editor, Copenhaguen, 1996, cinco volúmenes y uno de síntesis. Joint Evaluation Follow up Monitoring and Facilitation Network, “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication”, Feb.2, 1997; y “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda : A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication”, june, 1997. Para un resumen de las evaluaciones de Kosovo ver *Evaluative Studies of the International Response to the Kosovo Crisis*, Relief and Rehabilitation Network Newsletter 15, november 1999. Accesible en internet ww.oneworld.org/odi/rrn/newslet/newslet15 que recoge datos de más de veinticinco evaluaciones de aquella crisis.

20. GRUNEWALD, F, De GEOFFREY, V, LISTER, S., *NGO Responses to Hurricane Mitch: Evaluations for accountability and Learning*, HPN Paper 34, ODI, London, 2000.

En materia de prevención de conflictos, las ONG humanitarias han sido más prudentes, pero algunos programas han empezado a recoger experiencias sobre el papel de la ayuda en las situaciones de conflicto y la necesidad de incorporar al análisis de los proyectos el posible impacto sobre los factores generadores de conflicto en términos de separación de comunidades, parcialidad percibida de la ayuda y otros. El *Programa Capacidades Locales para la Paz* que dirige Mary Anderson ha sido ya aplicado a algunas crisis con resultados prometedores.

En situaciones de crisis provocadas por catástrofes naturales la idea de "*continuum*", aunque a veces se tome demasiado linealmente, parece bastante clara y la necesidad de un paso intermedio de rehabilitación también, pero en situaciones de conflicto o de las llamadas emergencias complejas donde un conjunto de factores sociales, políticos, étnicos, culturales y de otro tipo se dan cita, la situación es menos clara y el cómo debe plantearse la ayuda para que sea verdaderamente eficaz, también. El enfoque, conocido como "*do no harm*" no dañar o no hacer daño, se basa en el análisis en cada caso de lo que la autora llama "*capacidades locales para la paz*" y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y "conexión" entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravar el conflicto[21].

Cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no sólo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implicitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner sólo algunos ejemplos, esos hechos trasmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que crean tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia.

Por otra parte, en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación de modo que creen lazos "conectores".

21. ANDERSON, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

Obviamente también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice la autora son “capacidades para la guerra”. Por ello los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar. De ahí su nombre “*do no harm*” y su papel como enfoque de prevención de conflictos.

Por ello es necesario avanzar en el camino de la prevención y de la preparación de las comunidades ante los desastres, a través de programas de fortalecimiento de sus capacidades, y formas de organización, reducción de los aspectos vulnerables y de creación de los mecanismos de respuesta rápida y coordinada. Hasta ahora los fondos destinados a este tipo de programas de prevención han sido escasos y deberían aumentar. Ayuda internacional tras el desastre, por supuesto sí, pero sobre todo apoyo previo a las comunidades que sufren este tipo de amenazas para que éstas no desemboquen en desastres con sus secuelas de sufrimiento, muerte y destrucción. Ese es el reto de futuro.

GUERRAS MODERNAS, CONTEXTOS DE LAS CRISIS

MARIANO AGUIRRE*

RESUMEN

El artículo realiza un breve repaso a las condiciones en las cuales surgen o se perpetúan los conflictos bélicos que dan lugar a muchas de las acciones humanitarias. Como es sabido, muchos de estos países contienen riquezas que debieran situarlos en una situación más que favorable para desarrollarse. Sin embargo, los recursos de que disponen no son aprovechados por la población, sino que son absorbidos por grupos de presión de dentro o de fuera del país, mientras que la llamada "comunidad internacional" y los organismos internacionales no cuentan con los mecanismos necesarios para acabar con las desigualdades y las luchas.

Desplazados interiores en Colombia, refugiados afganos en Pakistán afectados por las hambrunas y la represión, miles de africanos que huyen de una guerra cruel e incierta en la República Democrática de Congo. Estos son tres ejemplos al azar en el marco de las alrededor de tres decenas de guerras modernas que afectan a grupos masivos de población. En 1999 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) registró a 22.3 millones de personas en su marco de acción[1]. Las guerras y las crisis humanitarias van juntas.

A partir del fin de la Guerra Fría se han incentivado los conflictos armados internos, ha aumentado el número e intensidad de las crisis humanitarias y consecuentemente se ha hecho más fuerte el debate sobre cómo debe reaccionar la comunidad internacional hacia estas guerras y hacia las víctimas.

* Mariano Aguirre es director del Centro de Investigación para la Paz (CIP), asesor del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y co-autor de *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria, Barcelona, 2001.

1. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 2000*, Icaria, Barcelona, 2001, p.11.

En el terreno político y jurídico hay un debate en curso sobre los alcances y límites de la injerencia o intervención humanitaria practicada por algunos Estados y acerca del papel que tiene Naciones Unidas. Desde la intervención de EEUU y otros países en Somalia a principios de los años 90 hasta la guerra de Kosovo, pasando por Haití, los Balcanes, Ruanda y Chechenia (por criminal omisión de la comunidad internacional), entre otros casos, el concepto de intervención humanitaria ha tenido diversas interpretaciones y puestas en práctica.

El debate sobre el intervencionismo ha llevado en los últimos once años a poner a prueba a Naciones Unidas y, en menor medida, a las organizaciones regionales, especialmente a las de la Unidad Africana (OUA) y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Se trataba de ver en qué medida podían gestionar crisis regionales o conflictos internos. El resultado ha sido, hasta ahora, muy poco alentador. Las políticas de Estado han prevalecido sobre los mandatos universales de tal manera que en la guerra de Kosovo la ONU fue sustituída por la OTAN. Al mismo tiempo, la ONU no cuenta ni con suficientes aportes económicos de sus miembros ni con personal militar para gestionar conflictos como el de la República Democrática de Congo o Sierra Leona y hacer efectivos los mandatos que decide el Consejo de Seguridad.

Pese a estas limitaciones, durante los últimos diez años se han producido avances políticos importantes. La formación de tribunales especiales para Ruanda y la antigua Yugoslavia y la creación del Tribunal Penal Internacional sobre crímenes contra la humanidad suponen un gran paso. Igualmente, la difusión de la realidad y la gravedad de las crisis a través de los medios periodísticos (aunque en muchos casos éstos simplifiquen y trivialicen los hechos) ha hecho que las guerras actuales y su impacto formen parte de los debates públicos fuera del campo restringido de los expertos. Esto se debe, también, al peso creciente de las organizaciones no gubernamentales que no solamente trabajan en la asistencia y protección de las víctimas sino en la denuncia de las situaciones de crisis.

En el aspecto económico está en cuestión, por un lado, si los modelos de desarrollo impulsados durante décadas no han incentivado la crisis de las sociedades periféricas. Igualmente, de aquí deriva el debate sobre el papel del desarrollo y la cooperación internacional para fomentar el crecimiento con equidad y promover, de forma explícita o implícita, la prevención de conflictos. Por otro, crece el interrogante acerca de cuál sería el modelo o los modelos de reintegración de las economías débiles de países que acaban de salir de procesos bélicos o que todavía están en guerra.

El mapa de los conflictos armados actuales indica los lugares de las tragedias. Alrededor de 30 Estados frágiles se encuentran en algún tipo de conflicto armados. Un estudio reciente indica, además, que 33 países se encuentran en serio peligro de que su inestabilidad se convierta en guerra. Las zonas con más riesgo son Africa subsahariana y Asia central. A la vez, hay países con transiciones en peligro, como Rusia y Líbano[2].

Las guerras modernas producen crisis humanitarias al tiempo que dificultan, por sus características, la acción externa e interna en favor de las víctimas. Esto se debe en gran medida al carácter interno de los conflictos. Desde el fin de la Guerra Fría, las guerras civiles han superado en número a las guerras interestatales. Las guerras actuales tienen tres elementos perturbadores: a) tienden a ser más largas que los conflictos interestatales; b) una vez que comienzan son difíciles de resolver por otros medios que no sea una victoria militar; c) aunque las partes en conflicto firmen acuerdos de paz, existen fuertes posibilidades de que la guerra se reanude. “Las guerras civiles, afirma Walter, son largas, sangrientas y resistentes a acuerdos”[3].

Las denominadas crisis humanitarias políticas complejas han dejado de ser un hecho esporádico para transformarse en un exponente de situaciones estructurales en las que la violencia es un resultado inevitable, sea bajo la forma de guerra abierta o sistemático enfrentamiento social. Estas guerras son el escalón más alto y el producto de la desigualdad, la injusticia, la falta de democracia y la violación de los derechos humanos. Cambios en los balances de poder entre grupos, bruscos procesos de transformación social y económica, la pugna por recursos escasos, entre otros fenómenos, pueden generar incertidumbre y que se llegue al uso de la fuerza. Las tendencias de la denominada globalización —concentración del poder científico, productivo, comercial y financiero— empuja hacia los bordes o periferia del sistema mundial a los Estados y regiones más débiles[4]. Las tendencias globales cruzadas con los desajustes internos generan estallidos internos y regionales.

Dentro de las tendencias mundiales, una de las más graves ha sido la deslegitimación del Estado. En nombre de la expansión del liberalismo sin fronteras se ha atacado al Estado y exaltado la privatización, la desregulación y la iniciativa privada hasta llegar a “una creencia teológica en la supremacía del

2. Ted Robert Gurr, Monty G. Marshall y Deepa Khosla, *Peace and Conflict 2001*, Department of Government and Politics, University of Maryland, 2001.

3. Barbara Walter, “Introduction”, in Barbara F. Walter and Jack Snyder (Eds*.), Civil wars, insecurity and intervention*, Columbia University Press, New York, 1999, p.1.

4. Ver, por ejemplo, Ankie Hoogvelt, *Globalization and the postcolonial world*, Palgrave, Hampshire, 2001.

libre mercado" por encima de los proyectos públicos[5]. Este tipo de propuesta ha generado profundos cambios en los países centrales con capacidades para que el Estado continuase funcionando. No ha sido, en cambio, así en los Estados periféricos o del denominado Sur. Estos se han visto afectados por la crisis de diversos modelos de desarrollo puestos en práctica durante décadas, desde el desarrollismo capitalista hasta el comunismo pasando por iniciativas de nacionalización de recursos combinados con la recuperación de la identidad cultural y política. El resultado, en muchos casos, ha sido catastrófico.

Los Estados que formalmente se independizaron del sistema colonial entre los siglos XIX y XX no llegaron a formarse realmente como Estados: continuaron dependiendo de sus antiguas metrópolis y dieron lugar a élites locales que con el curso del tiempo han aprendido a vivir y luchar fieramente por su lugar en el mundo: ayer como liberadores anticoloniales, hoy como criminales locales en el marco de la globalización[6]. El resultado es que hay Estados que solamente existen en los Atlas, como Sierra Leona o Afganistán; otros que se ven afectados por profundas disfunciones y corren peligro de desintegración, como Nigeria e Indonesia; y un tercer sector con serios problemas de pobreza, desigualdad y funcionamiento institucional, como Sudáfrica o Argentina. Entre las tres categorías hay múltiples matices y situaciones, pero si las tendencias económicas globales continúan sin variaciones entonces habrá fuertes posibilidades de que las crisis en sus variadas facetas se agudicen.

Aunque ricos en recursos y potencialidades, los denominados Estados frágiles pasan a integrarse en la economía internacional a través de mecanismos indirectos, dependientes y muchas veces ilegales. Por un lado, la deuda externa generada por las élites locales y las políticas financieras dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial durante las últimas cuatro décadas. Por otro, la apropiación corrupta y patrimonialista que las élites realizan de los recursos de sus Estados: los fondos que obtienen los invierten en armas y prebendas para su círculo de poder clientelista y una gran parte la evaden hacia países centrales.

La integración en el sistema económico internacional se realiza también a través de los tráficos ilícitos y las redes económicas ilegales o economías en la sombra[7].

---

5. Eric Hobsbawm, *The new century*, Abacus, Londres, 2000, p.35. (Hay edición en castellano en editorial Crítica, Barcelona).

6. Jean-François Bayart, Stephen Ellis and Béatrice Hibou, *The criminalization of the State in Africa*, James Currey, Oxford, 1999.

7. Ver Willima Reno, "Economías clandestinas, violencia y Estados en Africa", en Mariano Aguirre y Mabel González (Eds.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria/Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 2001, pp. 19-52.

Las élites despojan a sus países de los diamantes, la madera, el petróleo y otros recursos[8]. En algunos casos, como la República Democrática de Congo, el despojo se realiza desde dentro y desde fuera por parte de diversos Estados[9]. Al faltar el Estado como mediador y garante de la estabilidad, y al ser muy débil y actuar como un grupo privado más en la guerra social, los enfrentamientos entre comunidades se agudizan y adquieren características violentas. En sociedades que no habían llegado a consolidarse, se producen fracturas que llevan a la irrupción de los clanes (Albania), agrupaciones en torno a los señores de la guerra (Somalia) y a la integración de sectores de la sociedad en diversos grupos armados (fuerzas armadas regulares, paramilitares, guerrillas,) que representan sus intereses y les otorgan una forma de organización social (Colombia).

De este modo se abre un interrogante: ¿está el sistema internacional fracturándose entre una zona donde el Estado sigue vigente y otra en la que funcionalmente el Estado ha dejado de funcionar? En el caso de que así sea, Hobsbawm plantea cómo será la interacción entre las dos partes. El comercio y las inversiones han sido formas tradicionales de relación. Pero el comercio entre los Estados en crisis y los centros de poder internacional ha disminuído. Los mecanismos de gestión se rompen en el lado más frágil y los instrumentos públicos y privados de los países centrales van con tanta rapidez que no tienen tiempo para detenerse en situaciones de crisis. Se comercia con lugares más estables; se invierte en sitios que ofrezcan menos riesgos. Las excepciones están en los recursos vitales para la economía global, como el petróleo. En este caso se trata de asegurar que los yacimientos y la salida del producto estén a salvo gracias a la protección local y los servicios de seguridad contratados por las empresas inversoras, como ocurre en Argelia y Angola.

Pero mientras que el comercio legal disminuye, aumenta el comercio ilegal de de bienes y eso produce mayores rupturas internas en los Estados fragiles. Las partes en conflicto pugnan por controlar las fuentes de los recursos que tienen más demanda fuera, como los diamantes de Sierra Leona o las tierras fértiles en Colombia.

Las conexiones entre el mundo central-estatal y la periferia-desintegrada se manifiestan también a través de los movimientos de población y la acción

8. Ver un ejemplo en Sylvie Brunel, “Sierra Leona: la riqueza aniquila el sueño humanista”, en Acción contra el Hambre, *La política del hambre. Las hambrunas exhibidas. Informe 2001*, Icaria, Barcelona, 2001, pp. 45-64.

9. *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation for Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo*, United Nations, Security Council, S/2001/357, 12 de abril de 2001.

humanitaria. Los emigrantes y refugiados de la segunda zona van usando todos los medios posibles y cada vez jugándose con más riesgo sus vidas hacia la primera. Millones de personas se ponen en movimiento entre zonas del denominado Sur y muchas de ellas tratan de llegar también hacia el mundo industrializado que opera como un imán.

La acción humanitaria es otra forma de vinculación. Los flujos de ayuda son, junto con la cooperación al desarrollo, parte de una vinculación solidaria. El flujo de fondos, la presencia de cooperantes internacionales enviados por Estados, organizaciones multilaterales y ONG genera relaciones y produce impactos en las dos partes. Estudios realizados en los últimos años ponen en cuestión que la acción humanitaria sea siempre positiva[10] y se critica que esa ayuda sirve para mantener los conflictos contenidos a la vez que aceleran la fragmentación de sus sociedades[11].

Los conflictos armados en estados frágiles y post-Estados desintegrados van a continuar. Habrá más señores de la guerra, conflictos por recursos recubiertos de legitimaciones por identidades (nacionales, étnicas, religiosas), y desplazamientos masivos de población. Y se producirán más crisis humanitarias. Para algunos analistas el modelo global de la actualidad promociona la crisis por una parte, y asiste para contener sus efectos humanitarios, por otro. Ya no se trataría de reincoporar las zonas del mundo que viven en la marginalidad, la exclusión y la creciente ilegalidad, sino de contener su difusión y aminorar el impacto de sus crisis. Si esta hipótesis es total o parcialmente veraz, entonces los actores, especialmente los no gubernamentales de la acción humanitaria, deberían plantearse los límites de su política en el medio y largo plazo.

10. Mary B. Anderson, *Do no harm. How aid can support peace-or war*, Lynne Rienner, London, 1999.

11. Mark Duffield, *The symphony of the damned: racial discourse, complezx politicla emergencies and humanitarian aid*, Occasional Paper, School of Public Policy, University of Birmingham, 2 March 1996.

LA AYUDA HUMANITARIA ESPAÑOLA

ALEJANDRO LAGO*

RESUMEN

El artículo expone la forma en que España canaliza, a través de su Administración, la ayuda humanitaria, en sus diversas fases (ayuda de emergencia, a la reconstrucción, alimentaria), así como la coordinación con otros organismos e instituciones que participan, y la forma en que la ayuda humanitaria se engarza con el desarrollo. De la misma forma, se señalan las necesidades que aparecen en el horizonte para mejorar los mecanismos de intervención de la Administración en este tema.

La ayuda humanitaria está de actualidad, por desgracia. Los medios de comunicación, la presión de la opinión pública, la inmediatez y enormidad de las necesidades creadas por las catástrofes humanitarias, han contribuido a que en los últimos años la comunidad internacional se haya visto crecientemente involucrada en el compromiso de proporcionar un auxilio adecuado a las víctimas de las catástrofes y consecuentemente vaya tomando cada vez mayor conciencia de la necesidad de arbitrar mecanismos eficaces y sobre todo integrar las acciones puntuales relacionadas con las necesidades urgentes de las poblaciones más afectadas en estrategias globales de cooperación al desarrollo.

En el marco general de la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria está experimentando una gran evolución en los últimos tiempos. España, incorporada al grupo de países donantes de ayuda hace escasamente veinte años, está haciendo, al igual que otros donantes de ayuda, un gran esfuerzo por adecuar los medios disponibles a las necesidades de las poblaciones afectadas por las crisis humanitarias.

* Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia. Gabinete Técnico. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

El Artículo 12 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998 define la ayuda humanitaria del siguiente modo:

"La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales.

La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos de desarrollo a medio y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo."

Las consideraciones sobre sus fundamentos y objetivos o el debate ético, moral, histórico, económico, estratégico o político sobre la ayuda humanitaria son una cuestión más apropiada para su desarrollo en otras partes de esta publicación. Este estudio trata de centrarse en el modo en que la Administración española cumple el mandato de gestionar los recursos que tiene asignados del modo más eficaz y eficiente posible, con el objetivo primordial de lograr que la ayuda humanitaria llegue a sus destinatarios finales: las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico.

La definición contenida en la LCID corresponde pues al modo en que la Administración española enfoca su contribución a la ayuda humanitaria. Es un enfoque esencialmente instrumental y viene definido, desde el punto de vista de los medios de canalizar la ayuda, por tres líneas bien diferenciadas: la ayuda de emergencia, la ayuda a la reconstrucción y la ayuda alimentaria.

El modo de gestionar la ayuda humanitaria difiere en los métodos empleados para cada tipo. Consecuentemente la AECI, desde el punto de vista orgánico, tiene encomendado al Gabinete Técnico (responsable de las cuestiones horizontales) el primero y el tercero. La ayuda a la reconstrucción, por su

estrecha relación con el desarrollo, es gestionada primordialmente por las unidades geográficas, en concreto las que gestionan la ayuda al desarrollo en un país determinado.

Analizaremos pues los tres tipos de ayuda humanitaria separadamente.

Ayuda humanitaria Fases	**Características**
Ayuda de emergencia	• No programable • Urgente
Ayuda a la reconstrucción	• Relativamente programable • Coordinada con autoridades locales y entidades colaboradoras • Coherente con los objetivos de desarrollo.
Ayuda alimentaria	• Programable • Coordinada con autoridades locales y entidades colaboradoras • Coherente con los objetivos de desarrollo • Objetivo: Promover la seguridad alimentaria

1. La ayuda de emergencia

El primer párrafo del mencionado Art. 12 de la LCID define los objetivos de la ayuda de emergencia: Un objetivo primordial, que es proteger vidas humanas y aliviar la situación de las víctimas de una catástrofe, y un objetivo instrumental, el envío urgente de material de socorro.

Es un lugar común que la manera más eficaz de hacer frente a las catástrofes humanitarias es la prevención. Para ello España lleva a cabo una labor de fondo en el apoyo a las iniciativas de los países en desarrollo, principalmente aquellos en los que la presencia española es mayor, tendentes a reforzar o establecer una capacidad técnica propia de preparación ante desastres y mecanismos de prevención de conflictos. La actuación de diversos órganos de la Administración en la realización de cursos, seminarios y demás intercambios técnicos, así como la participación de España en los foros internacionales

(Naciones Unidas, Unión Europea, Organismos Regionales) que impulsan el intercambio de información y experiencia en materia de prevención de desastres y los mecanismos de prevención de conflictos tienen como objetivo atajar las causas últimas de las crisis humanitarias.

Los programas de desarrollo de la Cooperación Española en diversos países, principalmente de Iberoamérica, incluyen acciones de asistencia técnica, intercambios de expertos y otros, en colaboración con las autoridades nacionales responsables de la prevención de desastres. Una de las lecciones aprendidas del Huracán Mitch fue la necesidad de considerar la prevención de desastres en países vulnerables como una cuestión horizontal, al igual que otras como la protección del medio ambiente o las cuestiones de género, en todas las acciones de la Cooperación Española.

Pero a pesar de estas medidas, las crisis se siguen produciendo, con consecuencias tanto más dramáticas cuanto menor es el grado de desarrollo de los países. Esta situación está lejos de mejorar, al contrario, en los últimos años las crisis humanitarias se suceden y las partidas presupuestarias dedicadas por los países donantes de ayuda no dejan de crecer. Hoy en día, la media de la Unión Europea está en torno al 10 - 12%.

Ante este estado de cosas, se ha hecho necesario dotar a la Cooperación Española de una capacidad propia de respuesta ante emergencias humanitarias. En los últimos tres años el protagonismo asumido por España en la respuesta humanitaria a crisis de grandes proporciones (Huracán Mitch, Kosovo, Venezuela, Mozambique, El Salvador) ha hecho que la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECI hayan desarrollado una serie de mecanismos de respuesta cada vez más eficaces.

Dos tipos de factores condicionan, desde el punto de vista de las necesidades creadas, las catástrofes humanitarias: la vulnerabilidad y el tipo de catástrofe.

La vulnerabilidad ante catástrofes viene condicionada por diversos factores como son la naturaleza geológica (bordes de placas tectónicas, topografía, redes de drenaje, naturaleza de los suelos) o climatológicas (lluvias intensas, huracanes, tifones, sunamis) de una región, el grado de pobreza de las poblaciones y la inadecuación del territorio para desarrollar una actividad humana o la fragilidad de los sistemas políticos y administrativos que condicionan la aparición de conflictos, guerras o la incapacidad para hacer frente a una situación de emergencia humanitaria.

El tipo de catástrofe condiciona también la adecuación de la respuesta. De este modo hay catástrofes que se producen progresivamente, como las hambrunas o las sequías y otras que tienen un carácter súbito, como los terremotos o las erupciones volcánicas. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, se hará frente a una inundación con medios bien distintos que a un terremoto o a un desplazamiento masivo de población por un conflicto bélico.

A su vez, desde el punto de vista de las posibilidades de proporcionar una respuesta por parte de la Cooperación Española, se pueden diferenciar dos elementos: las ventajas comparativas y los medios disponibles para actuar.

La intensidad de una catástrofe y la respuesta de España no tendrán necesariamente el mismo orden de magnitud. La existencia o no de ventajas comparativas para España en una zona determinada condicionará que sea más eficaz la financiación de ONGs o una transferencia de dinero al Gobierno afectado, que el envío de equipos de expertos o materiales desde España (ej. India, febrero de 2001). En el otro extremo, España será en principio el donante que proporcionará más ayuda ante una catástrofe sobrevenida en un país en el que exista una gran presencia de España (ej. El Salvador, enero-febrero de 2001).

Así, puede establecerse un orden dentro de las zonas del mundo en las que España tiene una mayor ventaja comparativa en cuanto a su capacidad de respuesta ante una catástrofe humanitaria: Centroamérica y Caribe, resto de Iberoamérica, Mediterráneo y Balcanes, Africa Subsahariana, Oriente Medio, Europa Central y Asia, resto del mundo.

La adecuación de la respuesta de España ante una emergencia humanitaria vendrá condicionada principalmente por criterios de eficacia, tanto desde el punto de vista de las necesidades creadas por la catástrofe, como por las posibilidades de suministrar la ayuda. En cada momento las posibilidades de actuar serán función del grado de coordinación entre los agentes que actúan ante una emergencia y el grado de preparación de cada uno. El disponer de una capacidad de respuesta es un proceso continuo cuyos resultados se ponen de relieve a medida que se van produciendo actuaciones ante crisis concretas. La actuación en El Salvador en enero de 2001 fue la última muestra de los avances logrados por los diferentes agentes en la preparación ante desastres y la coordinación de acciones de la AECI con la Dirección General de Protección Civil, Ministerio de Defensa, ONGs, empresas, Comunidades Autónomas y otros.

Ante una catástrofe humanitaria, la AECI canalizará la respuesta por tres vías:

- Financiación pura: Consiste en el envío de cantidades en metálico procedentes de fondos públicos, destinadas a paliar los daños de la crisis (normalmente destinados a la adquisición en el mercado local y/o países limítrofes de las mercancías necesarias o a la financiación de actividades de asistencia a las víctimas). Los receptores pueden ser las autoridades del país receptor, Organismos de Naciones Unidas y ONGs o fundaciones.
- Canalización de donaciones: La AECI puede gestionar donaciones en metálico o en especie procedentes de particulares, empresas, fundaciones, ONGs u otros órganos de la Administración Central o Periférica (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas).
- Prestación directa de ayuda: La AECI puede proceder a la adquisición de equipos, materiales, medicamentos y a la contratación de medios de transporte para el envío de la ayuda de emergencia o de personas (expertos). En ocasiones puede suponer la coordinación de actuaciones puntuales de otros departamentos de la Administración, como los Ministerios de Defensa (transporte), Sanidad y Consumo (medicamentos) o Interior (expertos de Protección Civil). Esta prestación puede combinarse con la financiación pura descrita arriba.

En este último caso, la prestación directa de ayuda puede tener diferentes grados, consecuencia de la magnitud de la respuesta requerida y así se definen tres clases de respuestas: “Verde”, “Amarilla” y “Roja”.

- Respuesta “Verde”: Catástrofe (Ejemplos: Territorios Palestinos en octubre de 2001, epidemia de dengue en El Salvador, ciclón en Belice). Corresponde a acciones menores o puntuales ante situaciones de emergencia en las que una pequeña contribución (por un valor aproximado de hasta 30 millones de pesetas) se estima suficiente. La AECI directamente, sin necesidad de coordinar su acción con otros órganos de la Administración, financia y gestiona la emergencia. Puede consistir en el envío de dinero en metálico, medicamentos, equipos o expertos (Protección Civil, sanitarios) a la zona afectada, directamente a instituciones locales, a través de ONGs o de Organismos Internacionales (Cruz Roja, PMA, UNICEF, ACNUR, etc.).
- Respuesta “Amarilla”: Gran catástrofe (Ejemplos: Mozambique, El Salvador). Por la magnitud de la respuesta, se necesita de la participación y coordinación con otros órganos de la Administración, ONGs y otros actores. La AECI puede no disponer de recursos económicos suficientes, por lo que se podría necesitar un crédito extraordinario.
- Respuesta “Roja”: Catástrofe compleja (Ejemplos: Huracán Mitch, Kosovo). A la alta intensidad de la crisis humanitaria se unen elementos

como el que la catástrofe afecte a varios países, que exista un conflicto armado con la consiguiente puesta en marcha de una operación de mantenimiento de la paz, auxilio a refugiados, etc. En este último caso, la necesidad de coordinar la acción de diversos organismos de la Administración para el envío de ayuda y el carácter complejo de la crisis hace necesaria la convocatoria de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior presidida por un miembro del Gobierno designado por el Consejo de Ministros.

Una crisis humanitaria puede dividirse en tres grandes fases sucesivas:

Fases de una operación de ayuda humanitaria

Fases	Duración
Rescate	Una a dos semanas
Asistencia a damnificados en centros de acogida	Uno a seis meses
Retorno y reconstrucción	Doce meses

- *Rescate*. La respuesta consistirá normalmente en la acción de unidades de rescate (bomberos, sanitarios, transporte). Su misión es rescatar a las víctimas cuyas vidas corren peligro y su principal característica es la rapidez de reacción para que los equipos humanos entren en acción cuanto antes. La acción queda muy restringida en el tiempo, normalmente no superior a una o dos semanas.
- *Asistencia a damnificados*. Tras el rescate, las personas afectadas por lo más grave de la catástrofe necesitan asistencia en centros de damnificados. La respuesta tiene como objetivo suministrar a las víctimas lo imprescindible para sobrevivir en un primer momento. Los equipamientos necesarios normalmente consisten en: Agua, Alimentos, Ropa y abrigo, Medicamentos y material sanitario y Otros (Higiene, transporte, telecomunicaciones). Esta fase no debe durar más que lo estrictamente necesario (de uno a seis meses) y deben acelerarse las iniciativas tendentes al regreso de las poblaciones a sus lugares y tareas habituales, sin dejar que la precariedad se enquiste.
- *Retorno y reconstrucción*. Pasada la crisis, las poblaciones afectadas deben ser capaces de volver a su vida anterior y encontrar al menos unas condiciones similares. La reconstrucción no se puede considerar ya como ayuda de emergencia en sentido estricto y no

debería dilatarse en el tiempo. Lo ideal es que dure doce meses como máximo.

2. La ayuda a la reconstrucción

Tras la fase de emergencia se pasa a la reconstrucción, que está presidida por dos criterios:

La “zona gris”

Tras las primeras semanas de la emergencia se produce un vacío. Los periodistas se van (y acaba el “efecto CNN”), los bomberos, militares extranjeros y ONGs se van, los aviones y helicópteros cargados de ayuda dejan de aterrizar, los donantes dejan de anunciar contribuciones y las poblaciones afectadas se ven abandonadas por la comunidad internacional.

Pero además del sentimiento de los afectados, las catástrofes son muy costosas, tanto en vidas humanas como en recursos, ya que interrumpen el desarrollo social y económico, requieren largos períodos de rehabilitación y conducen a la creación de estructuras y procedimientos separados con las consiguientes duplicidades. Asimismo, las estrategias de desarrollo frecuentemente ignoran los riesgos de catástrofes o la necesidad de proteger a las poblaciones mediante el desarrollo de capacidades locales para hacer frente a las mismas.

La “zona gris” tiene un tratamiento complejo y puede clasificarse en tres categorías:

a. *Emergencia y postemergencia creada por catástrofe natural.* Este es el caso más fácil al que hacer frente ya que la ayuda puede canalizarse en un ambiente no hostil, en cooperación con el Gobierno local. El principal reto en casos como éste es establecer medidas de preparación ante desastres para fortalecer la capacidad de autoayuda de las poblaciones y realizar a tiempo la transición entre la reconstrucción y el desarrollo.
b. *Crisis creadas por el hombre (conflictos).* Este caso plantea los mayores problemas, sobre todo en países con crisis prolongadas como guerras de larga duración o de baja intensidad. La estrategia en estos casos tendrá en cuenta aspectos sectoriales y geográficos complejos así como el escalonamiento de la transición en un medio político muy cambiante.

En general las acciones de desarrollo se centran en las zonas con mayor estabilidad mientras que las acciones humanitarias se concentran en las zonas de crisis donde aún no existen condiciones para actividades de desarrollo.

c. *Crisis estructurales (ausencia de respeto a la ley, ausencia de Estado, en algunos casos países en transición, etc.).* Este caso se caracteriza por condiciones económicas en declive que puede agravarse por Gobiernos débiles. La ayuda humanitaria puede justificarse para cubrir temporalmente las necesidades de las poblaciones más vulnerables afectadas por crisis extremas ocasionales. La ayuda humanitaria no debe ser sustitutiva de las políticas sociales a largo plazo.

Coherencia con los objetivos de desarrollo

Durante la emergencia las poblaciones afectadas se ven auxiliadas con medios (sanitarios, alimentación, transporte, cobijo, agua y saneamiento) en ocasiones muy superiores a aquellos a los que tiene acceso en situación normal. Esto produce efectos perversos como dependencia, desincentivación, cuando no delincuencia, disturbios y corrupción. Para evitarlo, el retorno de las poblaciones a su situación normal, anterior al desastre y la continuación de los objetivos de desarrollo son cuestiones prioritarias, presididas por el objetivo de lograr la recuperación sostenible y la reducción de la vulnerabilidad.

Desde el punto de vista instrumental, la AECI canaliza la ayuda a la reconstrucción mediante sus procedimientos de ayuda al desarrollo. Son las unidades geográficas correspondientes, directamente o a través de las Embajadas, o en el caso de que existan en el país afectado, las Oficinas Técnicas de Cooperación, las que a la vista de las necesidades creadas y de acuerdo con las autoridades locales, diseñan, financian y ejecutan acciones de reconstrucción.

Este tipo de ayudas puede tomar la forma de donaciones monetarias a órganos del Gobierno (Ministerios de Sanidad, Educación, Vivienda, Obras Públicas, Asuntos Sociales), financiación de programas y proyectos de ONGs, ejecución directa de acciones, etc. En general los programas de desarrollo de la Cooperación Española en un país afectado por un desastre humanitario son revisados a la vista de la nueva situación creada.

Son también de destacar en esta fase de reconstrucción las ayudas financieras de España al país afectado que toman la forma de donaciones, créditos FAD, condonación de deuda y otras.

3. La ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria se puede definir como un instrumento de la política de cooperación al desarrollo cuyo objetivo fundamental es la lucha contra la inseguridad alimentaria, contra el hambre que afecta a una parte muy importante de la población mundial. La doble vertiente de la ayuda alimentaria consiste en la búsqueda de soluciones para las crisis alimentarias sostenidas en el tiempo y las acciones de ayuda de emergencia en crisis puntuales en las que, por la vulnerabilidad de las poblaciones, surgen las hambrunas. Así se desglosa la ayuda alimentaria en dos ámbitos:

Ayuda alimentaria	Modalidades
Ayuda alimentaria programada	• Donaciones en especie • Donaciones monetarias • Fondos de contrapartida • Apoyo a proyectos de seguridad alimentaria
Ayuda alimentaria de emergencia	• Donaciones en especie • Donaciones monetarias

En los últimos años una serie de factores y crisis han venido condicionando una clara disminución de la ayuda alimentaria programada en sus diferentes vertientes de donaciones en especie, creación de fondos de contrapartida, donaciones monetarias o préstamos. Entre estos factores cabe destacar la disminución y práctica desaparición de los excedentes agrícolas entre los Estados Miembros de la Unión Europea, excedentes que estuvieron en el origen de la ayuda alimentaria internacional o la necesidad de incluir la ayuda alimentaria en el marco más general de la lucha contra la pobreza.

La Cooperación Española está así imprimiendo cada vez un mayor impulso al apoyo a los proyectos de seguridad alimentaria frente a la ayuda alimentaria propiamente dicha. El objetivo es atacar las causas estructurales que producen la vulnerabilidad de los sectores afectados más que el solucionar puntualmente crisis nutricionales.

En cuanto a las prioridades geográficas, en virtud de los criterios marcados por el artículo 6 de la LCID y por el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, las siguientes zonas geográficas se configuran como preferentes de la ayuda española:

- Iberoamérica, especialmente los países de menor desarrollo
- Norte de África, incluyendo Territorios Palestinos y Población Saharaui
- Países lusófonos de África Subsahariana, Guinea, Namibia y Senegal
- Filipinas, China y Vietnam
- Balcanes (Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia y Albania)

El Plan Director establece también tres criterios para la selección de los receptores:

- Situación de carencia y vulnerabilidad de la población afectada.
- Situación en algunas zonas de inestabilidad e inseguridad crónicas que hacen imposible aplicar los criterios de desarrollo pero requiere una intervención humanitaria de asistencia.
- Situación en algunas zonas de crisis prolongadas en el tiempo que no por haber sido olvidadas por los medios de comunicación dejan de necesitar ayuda humanitaria.

De este modo cabe destacar cómo en los ocho años que la AECI viene distribuyendo la ayuda alimentaria, los receptores han sido casi los mismos año tras año, sin grandes variaciones: Cuba, Perú, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Haití, Mozambique, Angola, Cabo Verde, Etiopía, Refugiados Saharauis, Mauritania, Territorios Palestinos, Jordania, Egipto, Albania, Ex Yugoslavia y Filipinas.

Además de una clara tendencia a la disminución de la ayuda alimentaria en especie, ésta se va concentrando paulatinamente en las poblaciones que de otro modo no tendrían acceso a alimentos. En 2000, por ejemplo, la AECI envió ayuda alimentaria en especie a poblaciones necesitadas, bien por una situación crónica de imposibilidad de procurárselos por sus propios medios (Refugiados Saharauis), bien por crisis puntuales (sequía en Cabo Verde).

Además de las obligaciones inherentes a su pertenencia a la Unión Europea, los compromisos contraídos por España en materia de ayuda alimentaria son dos: el derivado de su condición de Estado parte del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de Londres de 1999 y el de miembro del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Los objetivos del Convenio de Londres son “contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional de

responder a situaciones de emergencia alimentaria y otras necesidades alimentarias de países en desarrollo (...)".

El Convenio recoge asimismo los compromisos de los 33 Estados parte, que para el caso de la Comunidad Europea (que es parte del Convenio) y los Estados Miembros de la UE, consisten en aportaciones anuales de 1.320.000 toneladas de trigo o su equivalente, más aportaciones monetarias de 130 millones de Euros, lo que equivale a un valor total de 422 millones de Euros. El Consejo de la Unión Europea, a través del Grupo de Ayuda Alimentaria, decidió el reparto de estas contribuciones y así, la Comisión Europea aporta la mitad, es decir, un mínimo de 211 millones de Euros. A España le corresponden un mínimo de 3 millones de Euros anuales.

Para considerar como ayuda alimentaria las aportaciones, éstas se tienen que realizar, según el artículo VII del Convenio a: Países Menos Avanzados, países de bajos ingresos, y países de ingresos medianos bajos y otros incluidos en la lista OMC de países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Desde 1980 España tiene el compromiso, ligado al contraído en el Convenio de Londres, de contribuir anualmente a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) del PMA con 10.000 toneladas de cereales o su equivalente en efectivo. Este compromiso fue confirmado en 1992, año en que AECI se hizo cargo de la ayuda alimentaria española. Al precio actual del trigo (132 USD/Tm, precio aplicable al Convenio de Londres para 2001), este compromiso equivale a 1.320.000 USD (237.600.000 ptas.).

La ayuda alimentaria española se puede clasificar en función de tres estrategias:

- *Ayuda alimentaria por programas.* Supone una transferencia, generalmente en forma de alimentos, de gobierno a gobierno, que se entrega para su venta en el mercado doméstico de país receptor. Con los beneficios de la venta se constituyen fondos de contrapartida en moneda local para la financiación de actividades, normalmente de desarrollo o de seguridad alimentaria.
- *Ayuda alimentaria por proyectos.* Se dirige, de forma específica, a unos objetivos y beneficiarios previamente definidos. Se distribuye en apoyo a acciones de distinto tipo, como proyectos de trabajo por comida o por dinero, proyectos de alimentación institucional para escuelas, planes de desarrollo agrícola, entre otros.
  Este tipo de estrategia puede articularse mediante envíos de ayuda alimentaria en especie que puntualmente complementen un proyecto

de determinado, aunque en la mayoría de los casos consiste en acciones de seguridad alimentaria.

- *Ayuda alimentaria de emergencia.* Consiste en donaciones gratuitas a las víctimas de hambrunas o catástrofes puntuales, así como a refugiados y desplazados, y su objetivo principal es salvar vidas y limitar los desequilibrios nutricionales.

La tendencia en los últimos años es la de ir disminuyendo la financiación del primer tipo de ayuda a favor de la ayuda alimentaria por proyectos. En cuanto a la ayuda alimentaria de emergencia, evidentemente viene condicionada por las necesidades creadas cuando se produce una situación de este tipo, en general imprevisible, o a la existencia de crisis prolongadas en el tiempo (ej. Refugiados Saharauis).

La AECI canaliza la ayuda alimentaria por dos vías: Bilateral y multilateral.

- *Ayuda bilateral S*e realiza mediante contratación directa con empresas proveedoras que adquieren y transportan los alimentos a su destino o con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que actúa en este caso como contratista.
  La ayuda bilateral puede canalizarse también a través de ONGs. Esta vía se utiliza en general en situaciones de emergencia. Estas financiaciones, por su carácter mixto con otros tipos de ayuda (sanitaria, abastecimiento de productos de primera necesidad, entre otros), se computan como ayuda de emergencia.

Ayuda alimentaria de España (ptas.)

Año	Bilateral (RAIE)	Multilateral alimentaria	Seguridad	Total
1992	1.170.907.629	149.171.169		1.320.078.798
1993	839.967.925	203.769.560		1.043.737.485
1994	524.431.441	235.248.743		759.680.184
1995	1.763.000.000	205.043.204	113.000.000	2.081.043.204
1996	1.985.000.000	230.000.000		2.215.000.000
1997	1.850.000.000	285.000.000	200.000.000	2.235.000.000
1998	1.225.000.000	320.362.650	275.000.000	1.820.362.650
1999	870.000.000	234.392.331	700.000.000	1.804.392.331
2000	507.000.000	236.217.544	1.106.000.000	1.849.217.544

Ayuda multilateral

La ayuda multilateral se canaliza por dos vías: El PMA y la Comisión Europea.

España contribuye a la RAIE (Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia) del PMA con las cantidades expresadas en la tabla anterior, en cumplimiento del compromiso contraído en el Convenio de Londres, mencionado anteriormente, de contribuir anualmente a la ayuda alimentaria internacional con el equivalente a 10.000 Tm de cereal.

Estas contribuciones van engrosando una cuenta contra la cual la AECI da órdenes para destinar sus fondos a acciones determinadas, en general operaciones de emergencia lanzadas por el PMA ante situaciones de crisis alimentarias.

España ingresa además una cuota voluntaria anual en el PMA que es canalizada, al igual que para los demás Organismos de Naciones Unidas, por la Secretaría General de Asuntos Exteriores del MAE.

En su conjunto (contribuciones al PMA, gestionadas por la Secretaría General de Asuntos Exteriores del MAE y contribuciones a la RAIE, gestionadas por la AECI), el PMA recibe de España un total que en los últimos años ha tenido la siguiente evolución:

Contribuciones españolas al PMA (USD)

1996	1997	1998	1999	2000
2.664.444	2.438.738	2.724.642	2.511.075	3.131.072

España, en tanto que miembro de la Unión Europea, contribuye también por vía multilateral a través de las instituciones humanitarias comunitarias.

La ayuda alimentaria de la Unión, gestionada por la Comisión, no ha dejado de crecer, siendo actualmente la más cuantiosa del mundo tras la estadounidense. También ha evolucionado su enfoque, ahora más dirigido a la seguridad alimentaria y al desarrollo, y menos interesada, como estuvo en un principio, en dar salida a excedentes agrícolas.

Ayuda alimentaria de la Comisión Europea
por instrumentos, 1996-1999 (millones de euros)

Instrumento	1996	1997	1998	1999
Ayuda Alimentaria	413,6 (72%)	406,2 (78%)	374,4 (65%)	314,7 (62%)
Seguridad Alimentaria	146,4 (26%)	113,8 (21%)	202,6 (35%)	180,2 (36%)
Alerta temprana y almacenaje	13,5 (2%)	3,0 (1%)	1,3 (0%)	10,1 (2%)
Total	573,4	523,6	758,3	505,0

Ayuda alimentaria de la Comisión Europea
por vía de canalización, 1993-1999 (millones de euros)

VÍA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Directa	137,4	183,2	202,2	272,1	287,3	271,9	258,7
Indirecta	436,6	405,9	444,1	288,0	249,2	306,4	246,2
ONGs	160,1	154,5	214,4	106,5	87,9	113,6	85,0
PMA	158,5	144,2	137,5	111,5	123,9	123,9	104,1
ACNUR	15,7	10,6	12,7	-	-	-	-
UNWRA	-	-	-	10,0	11,9	12,3	13,0
CICR	21,0	20,3	23,0	8,0	10,6	9,2	-
Otros	81,3	76,3	56,5	65,2	1,9	47,3	44,1
TOTAL	574,0	589,1	646,3	573,4	523,6	758,3	505,0

4. Conclusiones

Se ha tratado de exponer sucintamente la manera en que España, a través de los órganos de su Administración encargados de gestionar la ayuda al desarrollo, canaliza la ayuda humanitaria. Otros muchos actores intervienen también en las crisis humanitarias. La clave del futuro está en la mejora de la coordinación, nacional e internacional, en la profundización y mejora de los principios y mecanismos comunes destinados a evitar duplicidades, ineficacias, en evitar los personalismos, en resistir la presión de los medios de comunicación y la opinión pública mediante mejor información y mejores resultados, en acabar con el enfrentamiento y el afán de protagonismo, en canalizar

toda esa energía hacia el objetivo último: el auxilio a las poblaciones necesitadas del modo más eficaz posible.

La ayuda humanitaria trata de poner remedio a situaciones puntuales creadas por catástrofes, la mayoría de las veces anunciadas, inevitables mientras no mejoren los mecanismos de prevención y alerta. El fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos, tanto los donantes como los receptores de ayuda, para prevenir y paliar los efectos de las catástrofes naturales, los procesos de prevención de conflictos, son áreas preferentes de la cooperación internacional. Hace tiempo que las crisis humanitarias han dejado de ser fenómenos aislados. Sus consecuencias son demasiado graves para todos.

Decíamos al principio que la ayuda humanitaria está de actualidad. Por fortuna. Los esfuerzos de la comunidad internacional dan sus frutos. Cada crisis nos da una nueva lección. Los Gobiernos, las ONGs y los Organismos Internacionales, todos aportan su mejor contribución a mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Pero hay un largo camino por recorrer hasta que la ayuda humanitaria deje de ser necesaria. Mientras tanto, grandes cantidades de entusiasmo, pero sobre todo grandes cantidades de conocimiento y trabajo se invierten en la ayuda humanitaria.

ACCIÓN HUMANITARIA EN ESPAÑA: VISIÓN DE MÉDICOS SIN FRONTERAS

FRANCISCA HERNÁNDEZ*
ERIC STOBBAERTS**

RESUMEN

El artículo contiene una crítica a las actuaciones en materia de ayuda humanitaria del Gobierno español desde el punto de vista de Médicos Sin Fronteras. Por una parte se expone qué entiende esta organización por acción humanitaria, para pasar a continuación al análisis de las acciones llevadas a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). También se incluye un resumen de lo acontecido desde la adopción de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en julio de 1998 en el que se señala que este proceso no ha tenido como resultado una mejora real de las estructuras ni de los medios dedicados a la ayuda humanitaria. El artículo concluye cuestionando si corresponde a los Gobiernos llevar a cabo directamente este tipo de acciones.

Introducción

Los terremotos de El Salvador y la India que tuvieron lugar a principios de este año han hecho que una vez más la ayuda humanitaria sea un asunto de máxima actualidad, estando en boca de todos y en la primera plana de los medios de comunicación.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Master en Ayuda Humanitaria Internacional por la Universidad de Deusto (Bilbao), 1999-2000. Actualmente trabaja para Médicos Sin Fronteras como apoyo a la Dirección General.

** Eric Stobbaerts es Director General de Médicos Sin Fronteras – España.

El Gobierno español ha sido muy activo en el caso de El Salvador y sus actividades han adquirido mucho protagonismo. Sin embargo, más allá de los envíos urgentes de equipos de rescate y de materiales y medicamentos, el sistema gubernamental de cooperación en general y la ayuda humanitaria en particular, se caracterizan por una serie de carencias y deficiencias que no han sido solventadas por el proceso regulador que recientemente ha tenido lugar en nuestro país a raíz de la adopción de la Ley 23/98, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCDI).

Hace ya más de dos años y medio que se inició este proceso y las grandes expectativas generadas no sólo no se han cumplido sino que el resultado es decepcionante y en algunos casos indignante.

1. La acción humanitaria según Médicos Sin Fronteras: concepto y principios

El concepto de ayuda humanitaria que desde la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y desde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se maneja es ya nuestro primer punto de discrepancia. Desde Médicos Sin Fronteras hablamos de acción humanitaria y no de ayuda, ya que este último término recoge tan sólo la parte asistencial y además, sólo se contempla en su vertiente más emergencista, olvidando que permanentemente existen acuciantes necesidades humanitarias que no son atendidas.

Desgraciadamente es necesario que se produzca un gran terremoto, unas graves inundaciones o que las cruentas imágenes de un conflicto armado lleguen a nosotros, por poner algunos ejemplos, para que se empiece a hablar de las necesidades humanitarias.

Por supuesto que estas emergencias generan necesidades humanitarias y que éstas deben ser atendidas pero desde Médicos Sin Fronteras queremos evitar que la acción humanitaria se reduzca a ellas mientras que otras situaciones menos “interesantes” políticamente son completamente olvidadas como es el caso de Somalia, Angola, Sri Lanka o Sierra Leona por citar algunos ejemplos.

En primer lugar, por lo tanto, veamos qué entiende Médicos Sin Fronteras por acción humanitaria.

La acción humanitaria tiene como objetivo preservar la vida respetando la dignidad de las personas y restaurar su capacidad de elección. La acción

humanitaria se lleva a cabo de forma pacífica y sin discriminación por organismos independientes e imparciales en contextos de crisis, es decir, cuando se ha producido una ruptura del equilibrio interior.[1]

Para dar respuesta a las necesidades que estas crisis generan en las poblaciones y partiendo del análisis de ambas, Médicos Sin Fronteras entiende que la acción humanitaria se define a través de dos tipos de acciones inseparables y complementarias:

- La asistencia: aportación de recursos materiales y humanos destinados a aliviar el sufrimiento y contribuir a la supervivencia de las poblaciones vulnerables.
- La protección: el reconocimiento de la dignidad y de los derechos intrínsecos a dichas poblaciones.

En este sentido, muchas veces se ha prescindido de la protección limitando la acción humanitaria a la simple asistencia, lo que resulta sumamente peligroso, ya que esta mera asistencia es fácilmente manipulable, pudiendo llevar a situaciones como la de la Cruz Roja en los campos de concentración nazis. La instrumentalización de la ayuda tiene otro grave exponente en lo ocurrido en Etiopía en 1985 cuando la ayuda internacional fue utilizada como un arma de guerra con el objetivo de desplazar a la población, hecho que Médicos Sin Fronteras denunció, lo que supuso su expulsión del país.

Otro aspecto fundamental para delimitar el concepto de acción humanitaria son los principios que la inspiran y que a la vez la hacen posible: la imparcialidad, la independencia y la neutralidad.

- *Imparcialidad.* Está indisociablemente ligada a la independencia de acción. Implica la prestación de la ayuda priorizando a quienes más la necesitan con un espíritu universal y sin ninguna discriminación por raza, sexo, ideología política o religiosa.
- *Independencia.* En primer lugar de pensamiento, condición necesaria para el análisis y una acción humanitaria libre de cualquier presión política, económica, militar o religiosa.
- *Neutralidad.* No tomar partido por ninguna de las partes enfrentadas en un conflicto. La neutralidad no es asumida como un silencio cómplice en caso de violaciones graves de los derechos humanos o del Derecho

1. BRAUMAN, Rony: L'action humanitaire médicale In L'encyclopaedia Universalis (supplément scientifique), 1993.

Internacional Humanitario. La asistencia debe ir en beneficio de las víctimas, no de los verdugos.

Olvidar estos principios supone desvirtuar totalmente en la práctica la acción humanitaria y tiene consecuencias muy graves como es el hecho de que en Angola, las poblaciones bajo control de la UNITA no reciban ninguna ayuda de la proporcionada en el marco de Naciones Unidas. ¿Se puede ignorar deliberadamente a estas poblaciones desde un punto de vista humanitario?

Además de éstos, desde Médicos Sin Fronteras queremos destacar los principios operacionales que son aquéllos que garantizan el carácter humanitario de la asistencia se traducen en tres criterios básicos para las acciones que se emprenden en el terreno:

- Libertad de acceso a las poblaciones vulnerables.
- Evaluación imparcial de las necesidades humanitarias de dichas poblaciones.
- Supervisión y control de la cadena de asistencia.

Por último, en esta delimitación de la acción humanitaria según Médicos Sin Fronteras es esencial el concepto de espacio humanitario: marco intelectual de referencia necesario para encuadrar las actividades humanitarias. Un espacio de libertad basado en la proximidad. Es decir, en la presencia y el contacto directo con las poblaciones, a través del gesto médico y del compromiso humanitario. Un espacio donde sea posible el diálogo con las poblaciones, el cual no se genera de manera espontánea sino que es fruto de un trabajo continuo de negociación, transacciones y compromisos.

El caso de Corea del Norte, a finales de los 90, es un claro ejemplo de la falta de espacio humanitario, se denegó el acceso a ciertas zonas del país y se hablaba de una distribución discriminatoria en función de la posición social y de la lealtad al partido pero las agencias humanitarias nunca pudieron acceder a estas provincias[2].

Como acabamos de ver, estos conceptos teóricos tienen una gran trascendencia práctica ya que nos permiten establecer la diferencia entre la acción humanitaria y las acciones meramente asistenciales susceptibles de ser instrumentalizadas. Hecho al que ahora debemos estar especialmente atentos dada la gran proliferación de actores "humanitarios" a la que asistimos.

2. ULRIKE VON, Pilar en colaboración con PRATENBERG, Pia, artículo elaborado para presentar en el Symposium "Europe and Humanitarian Aid- What Future? Learning from Crisis", celebrado el 22 y 23 de abril en 1999 en Bad Neuenahr (Alemania).

Por otra parte, la realidad nos muestra que hay muchísimos contextos en los que, sin poder ser calificados como emergencia, la utilización de criterios, herramientas y métodos de la cooperación al desarrollo no es válida ya que no se dan las condiciones para que éstos puedan ser eficaces y conseguir su propósito. Con esto no queremos decir que éstos no sean adecuados por sí mismos, lo son y mucho en otro tipo de contextos, es simplemente que no es el lugar ni el momento.

"Al contrario que la ayuda al desarrollo –otro capítulo de la solidaridad internacional–, ella {la acción humanitaria} no busca transformar una sociedad sino permitirle atravesar un periodo crítico. Al contrario de la cooperación –absolutamente indispensable por otra parte– ésta no se dirige a los Estados, sino a las personas, en nombre de los principios que legitiman la acción de todo organismo humanitario, desde el momento en que éste ofrece las garantías necesarias de imparcialidad"[3].

La cooperación española, tanto la gubernamental como la no gubernamental, se ha centrado tradicionalmente en la cooperación al desarrollo, lo que ha provocado un gran desconocimiento en torno al concepto de acción humanitaria.

2. La actuación gubernamental en España

La actuación del Gobierno español a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en los casos de crisis y emergencias es una de las áreas que más deficiencias muestra dentro del sistema español de cooperación gubernamental.

Desgraciadamente, la adopción de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en 1998 y el proceso de desarrollo reglamentario que le siguió no han tenido como efecto paliar estas carencias. La falta de voluntad política ha hecho que se perdiera la mejor oportunidad que se ha tenido hasta la fecha para establecer los criterios y procesos necesarios para llevar a cabo unas acciones verdaderamente humanitarias. Pero antes de exponer los resultados de estos dos años y medio de actividad reglamentaria y reformas, veamos qué aspectos criticamos de las actuaciones del Gobierno en materia de acción humanitaria.

3. BRAUMAN, Rony: L'action humanitaire médicale In L'encyclopaedia Universalis (supplément scientifique), 1993.

La principal crítica que podemos dirigir a la actuación del Estado en el ámbito de la acción humanitaria, además de la visión reduccionista y asistencial de ésta, es la ausencia de un marco estable que la regule, lo que se traduce en una falta de herramientas adecuadas para llevar a cabo correctamente estas actuaciones.

En primer lugar podemos señalar la grave escasez de presupuesto que se dedica a la ayuda humanitaria. Mientras que la media de recursos que los países de la OCDE dedican a la ayuda humanitaria del total de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es de un 5%, España dedica menos del 2%. En el borrador del Plan Director 2001-2004 se prevé destinar 5.039 millones de pesetas a la ayuda humanitaria para todo el año 2001. Esta escasez de recursos es generalizada y no sólo afecta a la ayuda humanitaria. El Gobierno destina a su política de AOD aproximadamente el 0,23% de su Producto Interior Bruto (PIB) lo que le sitúa en el puesto 19 de un total de 22 entre los países donantes de la OCDE[4].

El hecho de que la partida destinada a ayuda humanitaria no aumente se debe a la falta de interés de las autoridades por llevar a cabo unas actuaciones verdaderamente humanitarias. Las acciones de la AECI se guían por criterios políticos y de visibilidad, de otra forma ¿cómo se explicaría que la partida destinada a ayuda humanitaria para todo el 2001 sólo se eleve a 5.039 millones en comparación con los 7.515 millones de pesetas que costó el campo de refugiados de Hammallaj, durante la guerra de Kosovo, en sus dos meses de funcionamiento?[5]

Esta mala planificación de los recursos y la falta de criterios objetivos hace que, cuando se produce una emergencia en la que la AECI quiere intervenir como ha sido el caso de los terremotos en El Salvador, se recurra a la recaudación de financiación a través de las cuentas abiertas para la ocasión. La cooperación gubernamental es una política pública y como tal, se debería financiar con el dinero recaudado a los ciudadanos a través de los impuestos.

No es la primera vez que se recurre a este procedimiento por parte de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), este mecanismo ya fue utilizado en los casos de Ruanda, el huracán Mitch y la guerra de Kosovo, sin embargo, esta vez la difusión de la cuenta del Gobierno ha sido especialmente equívoca. En repetidas ocasiones, tanto en la

4. DÍAZ-SALAZAR, Rafael.”Neoliberalismo y cinismo en la política de cooperación”,EL PAIS, lunes 12 de febrero de 2001.

5. SANAHUJA PERALES, José Antonio. “La ayuda humanitaria y de emergencia española”. *La realidad de la ayuda 2000-2001.* Informe para Intermón Oxfam.

Gala de solidaridad con El Salvador como en los informativos, aparecieron los nombres de diversas ONG mientras que la única cuenta que aparecía en pantalla era la del Gobierno creando confusión acerca de quién era el verdadero titular.

La apertura de cuentas "ad hoc" y la desviación de fondos previstos en otras partidas, ejemplos de las prácticas habituales de la Administración, no sólo indican poca coherencia y un nulo compromiso con las poblaciones víctimas de estas situaciones, sino que tienen otras consecuencias como lo son las fuertes desviaciones al alza entre lo presupuestado y lo ejecutado[6].

Por otra parte, el caso de El Salvador en comparación con el de la India es muy ilustrativo de la falta de imparcialidad en las actuaciones de la AECI y de cómo la ausencia de criterios de intervención previstos de antemano acarrea como consecuencia una discriminación entre las víctimas, algo radicalmente opuesto a la acción humanitaria. El Gobierno español ha destinado 354.116.747 pesetas sólo en la fase de emergencia para El Salvador mientras que para el caso de la India tan sólo se enviaron 18 millones de pesetas a la Cruz Roja India.

Es cierto que existen en la cooperación española unas prioridades geográficas y que esta selección responde, en gran medida, a la existencia de unos lazos históricos y culturales por los que la mayor parte de la ayuda española de cualquier tipo se destina principalmente a Iberoamérica. Por ejemplo, en 1998 el 60,83% de los proyectos de las ONG que forman parte de la Coordinadora de ONG (CONGDE) se llevaron a cabo en Latinoamérica[7].

Sin embargo, no hay que perder de vista que lo realmente decisorio hoy en día en cuanto a lo que a las actuaciones gubernamentales se refiere, es que estos lazos se han convertido en otros mucho más fuertes, económicos y comerciales y que son la verdadera causa de que a Iberoamérica corresponda el 44,2% del total de la AOD o que se hayan incluido países como China o Vietnam entre las prioridades geográficas[8].

Desgraciadamente el corte "economicista" y neoliberal de la AOD no sólo no ha disminuido tras el proceso de reforma al que hemos asistido sino que en buena medida ha aumentado. En este sentido es significativo retomar una de

6. Ídem.
7. Fuente: Directorio de ONGD, Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo. España 1999.
8. Fuente: Plan Director 2001-2004.

las afirmaciones hechas por los expertos presentes en el Consejo de Cooperación en su dictamen del Plan Director 2001-2004: “a lo largo del Plan se insiste en la necesaria vinculación que debe existir entre la ayuda y la promoción de los intereses económicos y estratégicos españoles, mientras se relega a un segundo plano el propósito básico que debe inspirar la ayuda”.

En cualquier caso, el establecimiento de estas zonas no puede ni debe justificar todo en la cooperación internacional y mucho menos en el caso de la acción humanitaria. Como apuntábamos más arriba, la situación de las poblaciones tiene que ser el criterio fundamental y no el interés del donante como desgraciadamente en tantos casos ocurre. El abandono de las víctimas de las crisis humanitarias de Somalia y Angola frente al interés despertado por casos como la guerra de Kosovo o el huracán Mitch demuestran que las acciones del Gobierno español en favor de las poblaciones no se inspiran en consideraciones humanitarias.

La gran visibilidad de la ayuda humanitaria lleva aparejada un alto riesgo de politización. Así, el Gobierno español suele intervenir sólo en la parte más visible de las crisis, es decir, durante la emergencia. Una vez acabada esta primera fase recurre a los créditos FAD que, a pesar de las reformas de las que este instrumento ha sido objeto últimamente, sigue formando parte de la llamada ayuda reembolsable. Por si fuera poco, la intervención del Gobierno español se limita a aquellas crisis que tienen más rentabilidad política, bien porque hay una gran cobertura mediática como en el caso del huracán Mitch o bien en el caso contrario, cuando no intervenir supondría un alto coste político ya que la demanda por parte de la sociedad es muy fuerte, lo que ocurrió en el caso de las inundaciones acaecidas en Mozambique durante el primer trimestre de 2000.

La politización y la instrumentalización de la ayuda humanitaria tienen otro claro exponente en la militarización a la que últimamente asistimos. La consideración del ejército como un actor “humanitario” no es un fenómeno exclusivo de nuestro país pero se está dando con mucha intensidad dentro del mismo. Responde a múltiples factores de los que me gustaría destacar dos. Por un lado, es claro el interés del Gobierno en presentar una imagen renovada y más atractiva de las Fuerzas Armadas en pleno proceso de profesionalización de las mismas, y por el otro, la falta de capacidad operativa de la AECI hace que el recurso al ejército sea prácticamente la única manera de actuar directamente. Es cierto que se están realizando unos tímidos avances para dotar a la Agencia de mayor capacidad a través de la creación de las Unidades de Apoyo ante Desastres de las que más adelante hablaremos, pero aún así mucho nos tememos que se va a seguir recurriendo al ejército. De hecho, tanto el Plan Director como el borrador del Plan Anual contemplan la concesión de una

partida de 12.000 millones de pesetas anuales al Ministerio de Defensa en concepto de AOD.

Las consecuencias negativas de la militarización de la ayuda no se limitan al altísimo coste económico de las operaciones. Por ejemplo, la intervención del ejército español en Mozambique durante el año 2000 asciende a 743 millones de pesetas[9] mientras que el presupuesto anual de la Unidad de Emergencias y Ayuda Alimentaria de la AECI es de unos 1.000 millones. La consideración del ejército como un actor "humanitario" contradice además los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia. El papel del ejército debe ser claramente delimitado, especialmente en el caso de los conflictos armados para que la confusión imperante en los escenarios, ya de por sí complicados, en los que la acción humanitaria se lleva a cabo no siga aumentando.

Por último, hay que señalar que la falta de recursos dedicados a la acción humanitaria no se limita a los económicos, la Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia apenas tiene entidad dentro de la estructura de la AECI. De hecho, dicha Unidad se encuentra inmersa en el Gabinete Técnico cuyas competencias son en realidad de asesoramiento y asistencia al Secretario General de la Agencia. La fuerte orientación geográfica de la estructura de la AECI impide que la ayuda humanitaria tenga cabida en otro sitio. Sin embargo la estructura actual se muestra a todas luces insuficiente para llevar a cabo correctamente su misión, apenas cuentan con personal (tan sólo seis personas la componen) ni con presupuesto (unos 1.000 millones anuales), ni con una capacidad operativa real.

Lamentablemente, la supuesta reforma del estatuto de la AECI llevada a cabo recientemente no se ha traducido en una verdadera revisión de este organismo. Los cambios introducidos han sido bastante leves y no han solucionado los verdaderos problemas que este organismo tenía, y por lo tanto sigue teniendo, para llevar a cabo la labor que tiene encomendada.

3. La acción humanitaria en la reforma del sistema español de cooperación internacional

La adopción de la Ley 23/98, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) supuso el punto de partida de un proceso de reformas en el sistema de cooperación. La Ley introducía diversos cambios y novedades

9. Según los datos facilitados por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

pero para que éstos fueran realmente efectivos en la práctica era necesario un amplio desarrollo reglamentario.

Ahora, tras casi tres años desde que la LCID entrara en vigor el balance que podemos hacer desde el punto de vista de la acción humanitaria no es, desgraciadamente, positivo. Y lo que es peor, tampoco lo es en general. Los resultados de este proceso están muy lejos de ser satisfactorios y la actitud por parte de la SECIPI no ha sido la que hubiera cabido esperar en un principio. De esta forma las aportaciones y reivindicaciones hechas por las ONG no han sido tenidas en cuenta lo que ha impedido que la CONGDE y las ONG presentes en el Consejo de Cooperación dictaminaran favorablemente documentos tan importantes como el Plan Director, la Reforma de las Bases de Cofinanciación o el nuevo Estatuto de la AECI.

Comenzando por lo regulado en la propia Ley, observamos que el concepto de ayuda humanitaria que se recoge en el artículo 12 de la LCID es muy confuso ya que se incluyen dentro del mismo aspectos que van desde el envío de material en caso de emergencias hasta las operaciones de mantenimiento de la paz. Aún así, esto podría haberse revelado poco importante si en el momento de adoptar los mecanismos que van a operar efectivamente en la práctica se hubiera hecho un mayor esfuerzo e, insisto, si hubiera habido una mayor voluntad política.

El Plan Director, el Plan Anual, la reforma de las Bases de Cofinanciación, la reforma del Estatuto de la AECI y el Estatuto del Cooperante serán los asuntos sobre los que fijemos brevemente nuestra atención en relación con la ayuda humanitaria gubernamental.

Por último, mencionaremos las recientemente creadas Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD).

El Plan Director 2001-2004 es un documento de contrastes y contradicciones en general y lo es también en la parte dedicada a la acción humanitaria. Así, por una parte se introducen mejoras con respecto a lo regulado en la Ley como, por ejemplo, la inclusión de la asistencia y la protección como elementos integrantes de la acción humanitaria, el establecimiento de criterios propios de actuación junto a las prioridades geográficas y sectoriales y las referencias a las contribuciones a instituciones internacionales no financieras con un reconocido mandato en el campo humanitario. Sin embargo, también se incluyen aspectos preocupantes como la consideración del Ministerio de Defensa como un actor en este contexto y la asignación a dicho Ministerio de 12.000 millones de pesetas anuales de la AOD.

El Plan Anual 2001 no recoge estos aspectos positivos introducidos en el Plan Director, volviendo a la tradicional visión emergencista de la ayuda humanitaria. Se prevé la creación de un protocolo de actuación para situaciones de emergencia y sólo en los casos en los que ésta se produzca en un país prioritario para la cooperación española se contemplan actuaciones un poco más amplias. Lamentablemente, los aspectos menos positivos sí tienen continuidad y se confirman los 12.000 millones asignados al Ministerio de Defensa.

La reforma de las bases de cofinanciación ha dejado de lado la creación de una convocatoria específica para los proyectos de acción humanitaria. Estamos ante otra de las más importantes lagunas del sistema de cofinanciación gubernamental que no tiene en cuenta la especificidad de los proyectos de acción humanitaria ni las peculiares características de los contextos donde éstos se llevan a cabo. Se ha perdido la oportunidad de colmar esta laguna y ello debido a la falta de voluntad política. Se ignoró la recomendación que, en este sentido, hizo la CONGDE y la ausencia de este mecanismo también es señalada en el voto particular que los expertos presentes en el Consejo de Cooperación emitieron sobre el documento.

La Reforma de la AECI no ha supuesto finalmente una revisión profunda del estatuto de este organismo de gestión de la ayuda gubernamental española. Apenas se han introducido cambios significativos y desde luego ninguno en lo que respecta a la Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia. Por lo tanto ni se ha elevado el rango de dicha Unidad, ni ésta ha sido dotada de mayores recursos humanos o económicos. Tan sólo nos queda esperar que el Real Decreto 3424/2000 que aprueba el nuevo Estatuto de la AECI sólo contenga un paquete de reformas urgentes, quedando pendiente una reforma en profundidad de acuerdo con lo afirmado por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores en la reunión del Consejo de Cooperación del día 8 de noviembre de 2000[10].

El Estatuto del Cooperante es el único reglamento que tenía un plazo fijado en la Ley para su regulación, un año, de lo que deducimos que el legislador lo consideraba especialmente importante. A pesar de esto y tras casi tres años de desarrollo de la LCID dicho estatuto sigue sin aprobarse. Para las ONG Humanitarias y especialmente para Médicos Sin Fronteras la adopción de este Reglamento es muy importante dado que la acción humanitaria genera una gran cantidad de expatriados en el exterior.

10. Noticias en la Coordinadora-Boletín informativo número 7. Enero 2000.

Las Unidades de Apoyo ante Desastres

En principio es el Ministerio del Interior quien está al frente de estas Unidades por corresponderle a él las competencias en materia de Protección Civil. Sin embargo, no siempre las actuaciones de las UAD se circunscriben al territorio nacional, también pueden intervenir en situaciones de emergencia que se produzcan en otros países. En estos casos el Ministerio competente será el de Asuntos Exteriores siendo éste el que corra con los gastos necesarios con cargo a sus presupuestos de ayuda de emergencia en el exterior que son, como vimos anteriormente, bastante exiguos.

Creemos ver en la creación de las Unidades de Apoyo ante Desastres un intento de dotar de una mínima capacidad operativa a la AECI para los casos de emergencias, pero a la vista de la concepción de la acción humanitaria que se tiene desde la SECIPI y del modo en que se gestiona la ayuda humanitaria gubernamental española, habría otros asuntos que, en mi opinión sería prioritario resolver.

4. Conclusiones

Todas las deficiencias y problemas existentes con respecto a la acción humanitaria que acabamos de ver no son, en nuestra opinión, lo más importante. Y no lo son porque lo más grave es la concepción de fondo que subyace bajo todas estas carencias y que es, en ocasiones, contradictoria con los verdaderos fundamentos de la acción humanitaria.

El Gobierno español sólo pone en marcha acciones de socorro, que no humanitarias, cuando de una forma u otra éstas le van a proporcionar algún beneficio. Es decir, envía ayuda a El Salvador haciendo una gran publicidad pero ignora deliberadamente lo esencial de la acción humanitaria. Olvida el hecho de que cada persona sea cual sea su procedencia, tiene unos derechos básicos que le son inherentes y que la acción humanitaria no sólo intenta evitar la muerte y paliar el sufrimiento sino que debe restablecer esos derechos, desgraciadamente, tan a menudo violados.

En este sentido la simple asistencia “ciega” que se limita a ver al ser humano que sufre como a un objeto de compasión y no como a una persona, puede ser contraproducente y muy peligrosa.

Es fundamental no perder de vista que las situaciones a las que estas personas están sometidas tienen unas causas geopolíticas y económicas y que la “ayuda

humanitaria" es muchas veces utilizada en la escena política internacional, en la que los Estados son algunos de los actores principales, para justificar la falta de acción política necesaria para poner fin a estas situaciones o viceversa, para justificar acciones en las que el interés humanitario es más que dudoso.

Por eso la verdadera pregunta es si les corresponde a los gobiernos, al español o a cualquier otro, llevar a cabo directamente estas acciones o coordinarlas teniendo en cuenta que los gobiernos defienden otros intereses económicos y de política exterior. La defensa de éstos es muy legítima si se hace en beneficio de sus ciudadanos y siempre y cuando no vaya en detrimento de los derechos de muchas otras personas y mucho menos que se les perjudique en nombre de una supuesta solidaridad. Sin embargo la práctica nos demuestra que la ayuda humanitaria gubernamental no sólo no escapa a estos intereses sino que está al servicio de los mismos. Por lo tanto ¿no sería mejor que los Gobiernos canalizaran los fondos de sus ciudadanos a través de organismos internacionales con un reconocido mandato humanitario y a través de las ONG? En definitiva, ¿no se debería buscar ante todo el beneficio de las poblaciones?

Si permitimos que la acción humanitaria sea instrumentalizada y puesta al servicio de la política lo único que conseguiremos es que se desvirtúe su fundamento, es decir, que se olvide a la personas y por lo tanto les estaremos haciendo un flaco, flaquísimo favor a las poblaciones.

LA SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN EN LAS OPERACIONES HUMANITARIAS

LUIS ENRIQUE EGUREN*

RESUMEN

Los desafíos que afrontan las ONGs y agencias humanitarias que trabajan en escenarios de conflictos armados plantean la necesidad de tener mecanismos dinámicos y eficaces para poder responder a las necesidades en seguridad. El hecho de tener planes de seguridad no responde a todas las preguntas: tenemos que dar un paso más y hablar de la gestión global de la seguridad. En este artículo proponemos un marco global para la gestión de la seguridad y una manera de abordarla basada en incrementos graduales, y también hacemos algunas reflexiones sobre conceptos básicos como riesgo, vulnerabilidad y amenaza. Esperamos que estos temas faciliten que las ONGs y agencias emprendan estrategias adecuadas para afrontar los desafíos de seguridad en la acción humanitaria.

Introducción

En los últimos años, la seguridad de los trabajadores de ayuda humanitaria en el seno de conflictos armados se ha visto seriamente afectada. Aunque no hay estadísticas globales, es evidente que dichos trabajadores han sufrido un incremento significativo en amenazas, ataques y accidentes, con mayor resultado de muertes. Entre las causas de este incremento podríamos destacar el crecimiento en actuaciones de ayuda humanitaria (a más exposición, más ataques), el incremento de actuaciones en conflictos intraestatales de carácter irregular (cuyos combatientes se atienen aún menos a las reglas del derecho

* Luis Enrique Eguren Fernández es Director de ESCO (Estudios, Consultores y Observación Internacional) y Responsable de Seguridad y Protección del Proyecto Colombia de Peace Brigades International.

internacional humanitario), y, especialmente, el hecho de que la población civil se ha convertido no en víctima (pasiva) de la actuación militar, sino en un objetivo de las partes en conflicto; de este modo, la ayuda humanitaria o la protección de los derechos humanos son percibidas como partidarias (del otro bando) por los contendientes, y es convertida en un nuevo objetivo político-militar. Tampoco podemos olvidar factores internos, como la competencia entre ONGs y agencias humanitarias, que tienden a situar a su personal con rapidez en el terreno, sin evaluar adecuadamente los escenarios y los riesgos y sin formación adecuada en seguridad.

Sin negar que hay situaciones caóticas, en las que la vida de un trabajador humanitario puede llegar a depender de la arbitrariedad de un individuo armado en cualquier retén de carretera, no podemos decir que la violencia ejercida sea en general una violencia indiscriminada, sino que en la mayoría de los escenarios de conflicto responde a una lógica político-militar por parte de los atacantes. Conocer adecuadamente el escenario de conflicto y entender y contrarrestar esta lógica político-militar son dos factores claves para una adecuada gestión de la seguridad en el curso de las crisis humanitarias.

Este artículo, por tanto, no ofrece "recetas" listas para ser aplicadas, sino una mirada a las estrategias necesarias para diseñar planes. Este artículo tampoco se centra en procedimientos técnicos sobre telecomunicaciones, o sobre cómo salir de un campo de minas, ni sobre consejos técnicos cargados del *glamour* del riesgo (sobre, por ejemplo, cómo conducir un vehículo todo terreno para escapar de un francotirador). Aparte del consejo obvio de no entrar (en el campo de minas), hay otros trabajos que tocan esos temas con mucho más conocimiento. Y sin embargo la asignatura pendiente sigue siendo, más allá de los consejos técnicos, la necesidad de que la seguridad sea concebida como un todo global, que corte transversalmente todas las áreas de trabajo (tanto en terreno como en la sede) de las ONGs y agencias internacionales. Por eso este artículo se refiere más bien, y siguiendo los ejemplos anteriores, a los procedimientos de gestión de seguridad necesarios para conseguir que el jefe de un francotirador dé a éste la orden de no disparar si nos ve aparecer.

1. Una distinción entre seguridad frente a ataques ("Security") y frente a accidentes ("Safety")

La mayor parte de las víctimas entre trabajadores humanitarios se produce por accidentes de diversos tipos, entre los que destacan los relacionados con el desplazamiento de personal (conducción de vehículos y traslados por aire)

y la exposición a riesgos de salud (desde ingesta de agua en mal estado hasta enfermedades de transmisión sexual). Este conjunto de accidentes quedan englobados bajo el concepto inglés de "*safety*", mientras que los incidentes relacionados con ataques se relacionan directamente con la seguridad ("*security*"). El conjunto de accidentes que sufren los trabajadores humanitarios requieren mejorar las condiciones técnicas en que se realiza su trabajo y medidas de prevención y respuesta adecuadas, y no difieren (en esencia) de las aplicables a otros trabajos de riesgo. Sin embargo, las víctimas por ataques directos o indirectos generan una mayor alarma social y un mayor impacto político en el trabajo de ayuda humanitaria, y responden a situaciones mucho más complejas. Por eso en este artículo nos centraremos en la gestión y planificación de seguridad frente a estos casos.

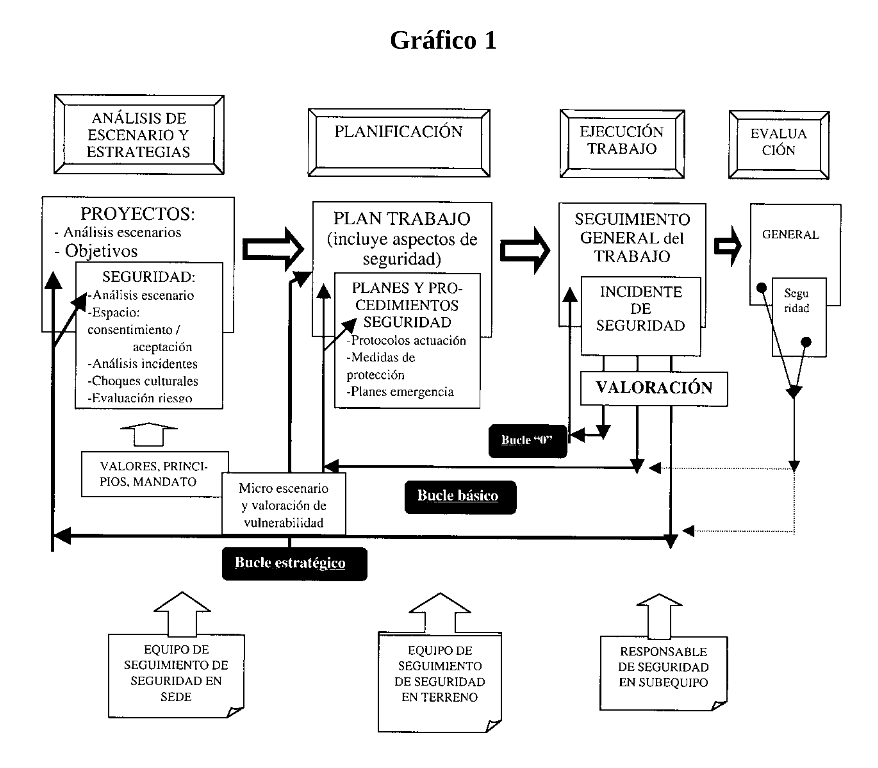
2. La necesaria gestión global de la seguridad

Algunas de las más eficaces entidades humanitarias tienen un Plan de Seguridad cuidadosamente archivado en el quinto cajón del escritorio del responsable de operaciones (por supuesto, en otras entidades ese quinto cajón está lleno de otros documentos, porque no hay un plan de seguridad elaborado). Aún ese Plan de Seguridad puede consistir en una serie de medidas de seguridad y planes de emergencia, que pueden ser útiles para sus fines (limitados), pero que no responden al hecho de que la seguridad requiere de un enfoque global, y que corta transversalmente (mucho más allá de un simple plan) todos los aspectos del trabajo de una ONG en un escenario de conflicto armado: desde el diseño y planificación de las operaciones (porque éstas pueden ser objeto de ataque si afectan directamente a los intereses de un actor armado), hasta la evaluación de escenarios de trabajo (teniendo en cuenta los rápidos cambios de contexto), pasando por los flujos de análisis e información (recogida y valoración de los incidentes de seguridad), políticas de personal (búsqueda, formación, creación de equipos de trabajo), búsqueda de fondos, asignación de partidas presupuestarias, etc.

La cuestión siempre pendiente es cómo podemos conseguir esa necesaria integración de la seguridad en todos los aspectos de la gestión del trabajo. Ya hemos mencionado los planes de seguridad, que normalmente funcionan aparte de los planes de trabajo y frecuentemente se convierten en un documento estático, desconectados de las operaciones o de la gestión de la sede y lejos del enfoque dinámico y adaptable que la seguridad requiere. El mismo hecho de tener tales planes puede llevar a la percepción de tener cubierto el aspecto de la seguridad, lo que puede dificultar la adopción de las necesarias medidas globales sobre la misma.

Veamos en el siguiente esquema un enfoque dinámico y adaptable de la gestión de seguridad:

Gráfico 1



Podemos leer este esquema de izquierda a derecha, siguiendo algunos pasos habituales en la gestión de un proyecto (análisis de escenario y estrategias, planificación de trabajo, ejecución y evaluación), viendo cómo la gestión de seguridad se integra en cada uno de los pasos:

La seguridad ocupa un nicho específico cuando analizamos el escenario y diseñamos las metas y objetivos del trabajo, analizando especialmente el impacto de nuestra actuación sobre los intereses de los actores armados. A este análisis estratégico tenemos que añadir el del espacio existente para el trabajo humanitario y las valoraciones de riesgo y vulnerabilidad. También inciden en este nivel (más globalmente) los valores y principios y el mandato de la organización.

En la etapa de planificación se incluyen los planes y procedimientos de seguridad, tanto durante el trabajo normal como si surgen emergencias. De esta

manera los planes de seguridad se convierten en documentos que se van adaptando a las necesidades, pues son concebidos y formulados a la luz de los análisis globales y reformados a partir de la ejecución del trabajo y la evaluación del mismo.

En la etapa de ejecución se recogen y valoran sistemáticamente los incidentes de seguridad (los propios y los que puedan sufrir otras entidades), para con esa información retroalimentar las fases previas del proceso. De la misma manera, la evaluación debe tener un apartado específico referido a la seguridad.

También podemos estudiar este esquema atendiendo a los tres bucles o niveles de retroalimentación (el denominado bucle "0", el "básico" y el "estratégico"). Cada uno de estos niveles de retroalimentación influye en las fases de ejecución del proyecto.

El bucle o nivel "0" se produce cuando no hay ninguna reacción tras un incidente de seguridad: esta falta de reacción puede ser debida a que se decide que no es necesaria, o puede ser debida simplemente a la falta de capacidad de reacción.

El "nivel básico" de retroalimentación se produce cuando hay mecanismos en marcha para que la valoración que se haga sobre los incidentes de seguridad influya sobre la fase de planificación (al menos sobre los planes y procedimientos de seguridad y –preferiblemente- sobre la planificación del trabajo). Este "nivel básico" hace posible el desarrollo y adaptación de los medidas y procedimientos de seguridad. Esto es así, por ejemplo, cuando tras una primera amenaza de bomba la ONG desarrolla una serie de medidas para afrontar tal amenaza y un plan de evacuación. Deseablemente, la ONG debe cambiar o adaptar su plan de trabajo, especialmente en relación con las actuaciones que puedan haber generado la amenaza.

El "nivel estratégico" de retroalimentación permite dar un paso más allá, de modo que la valoración de los incidentes de seguridad influye directamente en la fase de análisis de escenario y estrategia. Siguiendo el ejemplo anterior, si este "nivel estratégico" está en marcha en las operaciones de la ONG, ésta puede reconsiderar el impacto de su programa sobre los intereses de los actores armados, y diseñar una estrategia ad hoc, bien para mantener su espacio de trabajo mientras continúa con su programa o bien para cambiar dicho programa, para lo que tendrá que tomar en cuenta otras variables (como su vulnerabilidad) así como sus principios y mandato.

Como podemos ver, el "nivel básico" de retroalimentación es el proceso mínimo para mantener en marcha el proceso de seguridad (siempre que existan los

planes y procedimientos de seguridad adecuados). Este "nivel básico" es el que puede encontrarse en la mayor parte de ONGs y agencias, aunque es frecuente que sólo funcione parcialmente (por ejemplo, pueden faltar algunos planes o procedimientos de seguridad, o puede que no haya un mecanismo establecido para que la valoración de los incidentes de seguridad pueda modificar los planes de trabajo). Este "nivel básico" es también importante porque al menos permite que la entidad pueda desarrollar gradualmente sus procedimientos de seguridad: ninguna ONG comienza un proyecto en el terreno con todos los planes de seguridad en marcha, y la capacidad de poder desarrollarlos gradualmente es fundamental para conseguir un nivel básico de seguridad.

El "nivel estratégico" de retroalimentación (asumiendo que ya funcione el nivel básico) es una eficaz herramienta que hace posible que la ONG pueda abordar adecuadamente la gestión de la seguridad, porque permite que los responsables de operaciones tomen decisiones correctas para prevenir los principales puntos de vulnerabilidad en el momento de diseñar el programa (especialmente el impacto del programa en el escenario de conflicto).

Volviendo de nuevo al esquema, una mirada a la parte inferior del mismo nos permite ver quién está a cargo de qué en cada ciclo de gestión de la seguridad, en terreno y sede. Aunque lo adecuado es que todo el personal sea consciente del tema y participe desde su espacio de trabajo en la gestión de la seguridad, es fundamental que haya una persona responsable de seguridad en terreno y otra en la sede (y en este caso deseablemente debería estar dentro del proceso operativo de toma de decisiones sobre el proyecto).

En el esquema se muestra sólo un ciclo completo del proceso, lo que no quiere decir que sólo se puedan tomar decisiones sobre el escenario o la estrategia una vez al año. El ciclo puede repetirse parcialmente varias veces al año, especialmente si el área de trabajo es de alto riesgo: éste es el propósito de la flecha que sale del bucle estratégico ("llamada valoración de microescenarios y vulnerabilidad"). Su posición, a mitad de camino entre la fase de diseño del programa -sede- y ejecución del mismo -terreno- significa que puede requerir de la participación del personal de seguridad del terreno y de la sede, trabajando como equipo de seguridad).

3. Los incrementos graduales en la gestión de la seguridad

La gestión de la seguridad es un proceso siempre en marcha, siempre inacabado, parcial y selectivo. En términos de capacidad de gestión, hay varios límites que afectan al sistema: hay límites cognitivos (no es posible agrupar y tratar

a la vez todos los factores que afectan a la seguridad) y límites de proceso (tiempos reducidos, escasos recursos, necesidades del programa, desarrollo de consensos, formación del personal, solapamientos en los recambios del personal, etc.). Al mismo tiempo, hay muchas fuerzas en conflicto, desde la existencia de estereotipos sobre las cosas relativas a la seguridad hasta las resistencias a incrementar la existente carga de trabajo con la incorporación de nuevas actividades de seguridad). Por todo esto, la ejecución del trabajo en seguridad es un proceso fragmentado, siempre en evolución y cuyos componentes tienden a surgir a partir de las iniciativas o necesidades de los diferentes equipos o miembros de una operación: un responsable de logística, un equipo en el terreno que ha sufrido un incidente de seguridad, un director de proyectos está bajo presión por las preocupaciones en materia de seguridad de una entidad financiadora, etc. Por eso hablamos del *incremento gradual* en la gestión de seguridad: se trata de dejar la puerta abierta para procesos informales y de dejar espacio para que los diferentes componentes de la operación desarrollen diferentes aspectos de la ejecución en seguridad, asegurando al mismo tiempo que estas iniciativas y desarrollos encajen en un sistema global de gestión de la seguridad que haya marcado de antemano las metas y las políticas a conseguir. La integración de las diferentes iniciativas dentro del marco global de seguridad hace posible un proceso dinámico que se mantiene a lo largo del tiempo, aprendiendo de los fallos y construyendo sobre las actuaciones adecuadas y generando así, además de una gestión global de la seguridad, un consenso organizacional sobre la misma tanto en terreno como en sedes.

4. Seguridad, riesgo y vulnerabilidad. Capacidades en seguridad

El riesgo es una noción inherente al trabajo en escenarios de conflicto. No hay una definición ampliamente aceptada de riesgo, pero podemos decir que el riesgo hace referencia a “eventos posibles, aunque inciertos, que pueden producir daños”[1].

En un escenario de conflicto, las ONGs y agencias (nacionales e internacionales) sufren un nivel común de *riesgo*, por el mero hecho de estar en ese mismo escenario de conflicto**.** Pero no todas las entidades son igual de vulnerables ante ese riesgo general. La *vulnerabilidad* (la probabilidad de que una entidad humanitaria sufra un ataque y daño de cualquier tipo) varía para cada entidad, en función de una serie de factores (de vulnerabilidad). No es igual de vulnerable una agencia de Naciones Unidas que una ONG local, por poner un ejemplo.

1. López Cerezo y Luján (2000), pag.23

El riesgo está en función de las amenazas recibidas y de la vulnerabilidad a dichas amenazas. Esto se podría reflejar mediante el siguiente esquema[2]:

Riesgo = amenazas x vulnerabilidad

Las *amenazas* que una ONG tiene en un escenario de conflicto pueden ser de tres tipos:

- Amenaza/riesgo de sufrir un daño por un ataque *arbitrario* o indirecto, que no va dirigido a la ONG, pero que la afecta (por ejemplo, personal afectado por fuego cruzado en un ataque armado).
- Amenaza/riesgo de sufrir agresiones por *delincuencia* común (herido en un robo, por ejemplo).
- *"Targetting"*: ataques deliberados o amenazas contra una ONG con el objetivo de interrumpir o alterar sus actividades o influenciar la conducta de su personal.

El "targetting" está condicionado por el tipo de trabajo que realiza la ONG y el impacto que ese trabajo tiene en la situación de conflicto y en los intereses y objetivos de los actores armados. Es decir, que el hecho de que una ONG reciba amenazas o ataques depende mucho del impacto de su programa de trabajo en el escenario de conflicto.

La *vulnerabilidad* (la probabilidad de que una ONG sufra un ataque y daño de cualquier tipo) es variable, como decíamos, para cada ONG y para cada escenario, y además también varía a lo largo del tiempo.

La vulnerabilidad de una ONG se ve afectada, principalmente, por los siguientes factores:

- *Exposición:* el grado en que el personal y propiedades de una ONG permanecen en lugares peligrosos o están desprotegidos
- *Impacto del programa de trabajo:* si el trabajo de una ONG tiene un impacto negativo en cualquier actor armado, ese trabajo hace vulnerable a la ONG
- *Grado de comunicación e integración con el entorno de trabajo:*
  - Con estructuras del tejido social y con población general y beneficiaria.

2. Ver Koenraad van Brabant y REDR en la bibliografía seleccionada.

- Comunicación con (o información adecuada para) autoridades formales y autoridades de facto.
- *Imagen y aceptación del personal de la ONG:* imagen organizacional, comportamiento y modo de vestir del personal se adecúe aceptablemente a la cultura y costumbres locales.
- *Grado de adopción de las adecuadas estrategias, planes y procedimientos de seguridad.*
- *Grado de cumplimiento del personal para con dichos planes y procedimientos de seguridad.*
- *Valor de las propiedades de la ONG:* a más valor, más riesgo, sobre todo si esas propiedades tienen alto valor en el mercado local.

El riesgo producido por las amenazas y por la vulnerabilidad se reduce hasta niveles aceptables si la ONG tiene las suficientes *capacidades,* como vemos en el esquema anterior (ahora modificado); a más capacidades en seguridad, menos riesgo:

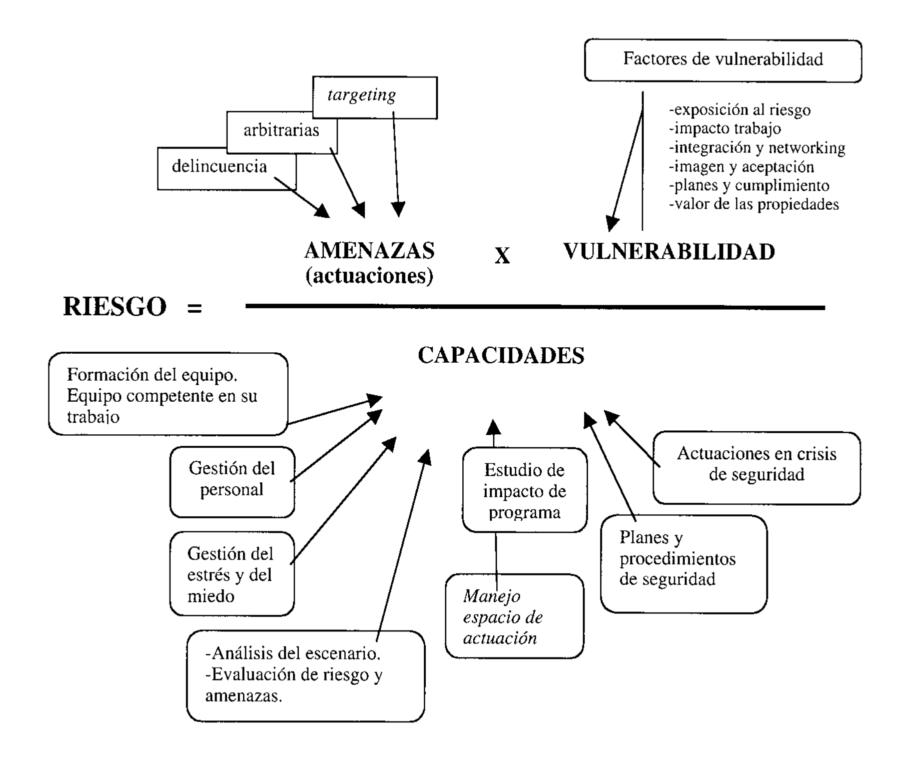
$$\textit{Riesgo} = \frac{\textit{amenazas} \times \textit{vulnerabilidad}}{\textit{capacidades}}$$

Según este esquema, para reducir el riesgo hasta niveles aceptables tendremos que:

- Disminuir las amenazas que podamos recibir.
- Actuar sobre los factores de vulnerabilidad.
- Aumentar las capacidades en seguridad: formación en seguridad, adecuado análisis de la situación de riesgo, etc.

Este conjunto de actuaciones queda recogido en el siguiente cuadro:

No podemos olvidar que el riesgo es un concepto dinámico, que cambia a lo largo del tiempo, según cambien las amenazas, vulnerabilidades y capacidades. Por eso hay que evaluar periódicamente el riesgo, y sobre todo si se dan cambios sensibles en el escenario de trabajo o en nuestra vulnerabilidad. Por ejemplo, el riesgo cambia cuando un actor armado se ve acorralado por otro, porque puede reaccionar contra la población civil o contra internacionales. O, aunque el riesgo permanezca constante, nuestra vulnerabilidad puede aumentar: por ejemplo, si el personal nuevo de un equipo no sigue los planes de seguridad porque no ha recibido la suficiente formación.



5. Un repaso a algunos conceptos clave en seguridad operacional

Protección de la población afectada por el conflicto (beneficiarios o eventuales beneficiarios)

Las actuaciones que hagamos ante los actores armados frente a las causas de la inseguridad del espacio humanitario tienen un impacto global sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios y sobre la seguridad de la población. Y aunque es cierto (desde un punto de vista táctico) que es más fácil conseguir el objetivo de la seguridad del personal humanitario que la de la población víctima, no es menos cierto que si buscamos sólo nuestra seguridad estamos escamoteando la protección de la víctima en favor de nuestra propia actuación, lo que no deja de ser una contradicción que pone en tela de juicio el conjunto de tal actuación humanitaria.

Desde un punto de vista conceptual, la seguridad del personal humanitario y la protección de la población víctima atendida son las dos caras de una misma moneda, por lo que pueden compartir análisis y estrategias comunes. Sin

embargo, desde un punto de vista táctico requieren de enfoques y procedimientos parcialmente diferentes[3].

Análisis del escenario de actuación

Conocer y analizar el escenario donde van a tener lugar las actuaciones es fundamental para poder planificar las necesidades en seguridad y protección (y, de paso, nos va a ser útil para planificar otros aspectos de nuestro trabajo). El mismo protocolo de seguridad (por ejemplo, tener una carta de aval de nuestro trabajo por parte del gobierno) puede ser eficaz en un escenario (al entrevistarnos con el comandante de la policía de una población rural) y sin embargo puede aumentar el riesgo en otro (si estamos viajando por zona de disputa entre ejército e insurgencia). Sólo conociendo el escenario podemos analizar qué procedimientos de seguridad y protección se pueden aplicar en él.

Esto nos lleva al segundo punto: no basta con analizar el escenario, sino que tenemos que hacer un *análisis anticipado*, viendo cómo nuestra actuación se inserta en ese escenario y estudiando las reacciones que los actores en ese escenario pueden tener ante nuestra presencia ("cómo nos ven los otros") y ante nuestras actuaciones.

Una tercera consideración: tenemos que tener en cuenta las dimensiones de un escenario. Si analizamos un país o una región conoceremos sus *dinámicas a nivel macro*. Pero además debemos analizar cómo esas dinámicas macro se manifiestan en la zona en que vamos a trabajar, para conocer las *dinámicas a nivel micro*. Por ejemplo, los paramilitares de una localidad se pueden portar de manera diferente al lo que esperamos según un análisis regional o nacional, y tenemos que prever esas reacciones locales.

También hay un peligro en la "foto fija": no podemos olvidar que los escenarios evolucionan, y tenemos que repetir periódicamente nuestros análisis para detectar los cambios relevantes en el mismo.

La integración en el escenario de trabajo: autoridades, fuerzas vivas, tejido social

Un factor fundamental en seguridad (y en general, en todos los aspectos del trabajo humanitario) es la adecuada integración (en mayor o menor grado) en el

3. Para profundizar en el tema de protección de población civil afectada por el conflicto, ver Enrique Eguren y Diane Paul en la bibliografía seleccionada.

escenario de trabajo, estableciendo y manteniendo comunicación y adecuadas relaciones con autoridades, fuerzas de seguridad y autoridades de facto, así como con las estructuras sociales existentes, sean a nivel comunitario, ONGs, iglesias, etc.

La cooperación en seguridad con ONGs y agencias internacionales y nacionales

La cooperación en seguridad y protección entre ONGs y agencias internacionales y nacionales está generalmente poco desarrollada, básicamente por la falta de un adecuado nivel de conocimiento y confianza mutua a la hora de abordar tales relaciones, falta de interés, diferencias en mandato y formas de trabajo, escenarios competitivos de actuación, etc.

Además de los varios manuales de seguridad y normas de protección desarrolladas por cada ONG o por instituciones como el CICR[4] o el UNSECOORD[5], hay diversas iniciativas para recoger cuál sería la práctica adecuada en materia de seguridad. A modo de marco general, el Código de Conducta para la Cruz Roja/ Media Luna Roja Internacional y ONGs en actuaciones humanitarias recoge en su punto 9 que "Debemos responder ante aquellos a quienes intentamos atender y ante aquellos de quien recibimos los recursos para ello", lo que remarca la importancia de programar de acuerdo con las necesidades de la población afectada. Otro código de conducta, el "People in Aid Code"[6] señala en su principio número 7 que "hay que dar todos los pasos razonables para garantizar la seguridad y el bienestar del personal". Algunos de los indicadores que ofrece son útiles para este documento, como por ejemplo que el personal expatriado reciba formación e información sobre el tema de seguridad, que se mantenga un registro con todos los incidentes de seguridad habidos y se analicen periódicamente, para prevenirlos en el futuro, y que se revisen regularmente los procedimientos de seguridad.

Los espacios de cooperación entre ONGs y agencias que puedan crearse permiten al menos dos niveles posibles de integración de actuaciones en materia de seguridad:

- Intercambio de información sobre cambios en los escenarios de trabajo y sobre incidentes de seguridad.
- Desarrollo de algunas estrategias comunes ante los problemas de seguridad que se definan como prioritarios.

4. Comité Internacional de la Cruz Roja
5. UN Security Coordinator, Coordinación de Seguridad de las Naciones Unidas.
6. Elaborado por un conjunto de ONGs y agencias, englobadas en torno a la coalición InterAction (EEUU).

Como mínimo, es deseable al menos el nivel a), aunque evidentemente se consiguen mejores resultados con el a) + b). Pero es difícil conseguir y mantener ese nivel de cooperación por causas como las antes apuntadas y por otras que escapan a la extensión limitada de este artículo. No deja de ser éste, sin embargo, uno de los temas que exigen más realismo y cooperación entre las ONGs y agencias internacionales y nacionales en el terreno.

Bibliografía seleccionada

AXWORTHY, Lloyd: *Human security: Safety for people in a changing world*. Department of Foreign Affairs and International Trade. Otawa, Canadá. 1999.

BETTATI, Mario: "Protection of NGOs on hazardous duties". *Associations transnationales, 3/99*. mayo/junio 1999, Bruselas, p.118-131.

EGUREN, Enrique: "Beyond security planning: towards a model of security management". *Journal of Humanitarian Assistance*. Septiembre 2000. Bradford, R.U.

EGUREN, Enrique: "The protection gap". *Humanitarian Exchange*, no. 17. Octubre 2000. ODI, London, p.32-34.

MARTIN, Randolph: "A more proactive UN role in the security of NGO staff?" *Humanitarian Exchange* no. 18. Marzo 2001. ODI, London, p.45-47.

PAUL, Diane: "Protection in practice: Field-level strategies for protecting civilians from deliberate harm". *RRN Network Paper* 30. Overseas Development Institute, London, 1999.

VAN BRABANT, Koenraad: *Operational Security Management in Violent Environments*. Good Practice Review 8. ODI. London, 2000.

VAN BRABANT, Koenraad: "Mainstreaming the Organizational Management of Safety and Security". *HPG Report 9.* ODI, London, Marzo 2001.

Otros recursos

www.redr.org (ONG británica con amplia experiencia en formación en seguridad)
www.escoi.org (ONG española con amplia experiencia en formación y asesoría en seguridad y protección).
www.hspn.org (red internacional sobre seguridad y protección de trabajadores humanitarios).

REFLEXIONES EN TORNO A LA RECONSTRUCCIÓN POSTCONFLICTO EN KOSOVO

CARLOS ILLÁN*

RESUMEN

Desde el final de la guerra fría hemos asistido a una continua relación entre lo político y lo humanitario en el nuevo escenario internacional. Fruto de esta relación, el sistema humanitario tuvo que adaptarse a contextos donde la ayuda adquirió nuevos enfoques, entre ellos los que la vieron como un factor que podía ayudar al trásito desde la guerra a la paz. Sin embargo, esto no deja de tener dificultades, tanto prácticas como teóricas, algunas de ellas serán analizadas en una situción derivada de un conflicto: Kosovo.

Introducción

La acción humanitaria llevada a cabo en el siglo pasado ha sido rica no sólo en experiencias sino en la creación de conceptos utilizados ampliamente por profesionales y académicos. A medida que el espectro de organizaciones de desarrollo cambiaba hacia el ámbito de la ayuda humanitaria, acomodarse a esos nuevos terrenos necesitaba de herramientas y conceptos que integraran y, de alguna forma "controlaran", las actividades humanitarias[1]. Ya fuera por motivos presupuestarios o por mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda (o puede que ambos), el hecho es que el cambio del contexto

---

* Carlos Illán Sailer es licenciado en Sociología por la Universidad de Alicante, Experto en Promoción y Gestión de ONG por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, donde se desempeña como investigador asociado. En octubre de 2000 participó en la Evaluación de los proyectos de Cruz Roja Española en la zona de Balcanes realizada por el IUDC. El autor agradece cualquier comentario o sugerencia al respecto del artículo. Puede hacerla llegar a carlosillan@mixmail.com

1. Una visión general de lo que ha supuesto para el sistema humanitario este "melting pot" de conceptos y mecanismos de actuación lo encontramos en ODI *The Politics of Principle:the principles of humanitarian action in practice.* Nicolas Leader, HPG Report nº 2 March 2000. *Overseas Development Institute, London* y en Karlos Pérez de Armiño (dir) *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.* Madrid, Icaria Editorial, 2000.

internacional después de la guerra fría y la introducción de nuevas directrices en la asistencia humanitaria tuvo como resultado algunos cambios sustanciales, entre ellos un mayor protagonismo de las ONG de acción humanitaria, un creciente dirigismo de la ayuda por parte de los donantes, la adopción del Enfoque del Marco Lógico para aquellas organizaciones en busca de financiación y la aparición del concepto de "continuo humanitario", que rápidamente ganó reconocimiento y amplia difusión.

La primera parte del artículo se centrará, por un lado, en el origen de este concepto. Se argumentará que las razones de la aparición de este enfoque responden más a intereses de los donantes por legitimar acciones que desaceleren, pero no acaben, con los conflictos. Por otro, tratará de analizar las dificultades de aplicar el concepto del *continuo humanitario* en contextos de reconstrucción postconflicto derivados de violencia crónica como el de Kosovo. No sólo hay que tener en cuenta la propia debilidad del término *continuo humanitario* sino también el engaño al que puede llevar hablar de una situación postconflicto donde la seguridad no está garantizada.

La segunda parte del artículo ilustrará los problemas a los que se enfrenta la acción humanitaria en el proceso de reconstrucción postconflicto en Kosovo. Se supone que, pasada la fase de emergencia, la rehabilitación preparará las bases para un ulterior desarrollo de la zona. Un vistazo a los tres ámbitos en los que se lleva a cabo (político, económico y social) nos revela una situación que está, todavía, lejos del optimismo generalizado que acompaña esta operación.

1. El continuo desde el final de la guerra fría hasta Kosovo[2]

Hasta mediados de la década de los 80 las respuestas humanitarias a los conflictos pasaron bastante desapercibidas ante la opinión y la acción pública. La guerra no era vista como un obstáculo grave al desarrollo y, como resultado, no se veía reflejada ni en el discurso ni la práctica política y académica. Esta situación de "normalidad" se vio alterada con el final de la guerra fría, que supuso la paulatina retirada de los donantes de zonas periféricas (con excepción de aquellas que por su valor geoestratégico era conveniente seguir apoyando) y la "reaparición" de crisis derivadas de conflictos que hasta entonces habían estado ocultas a la opinión pública.

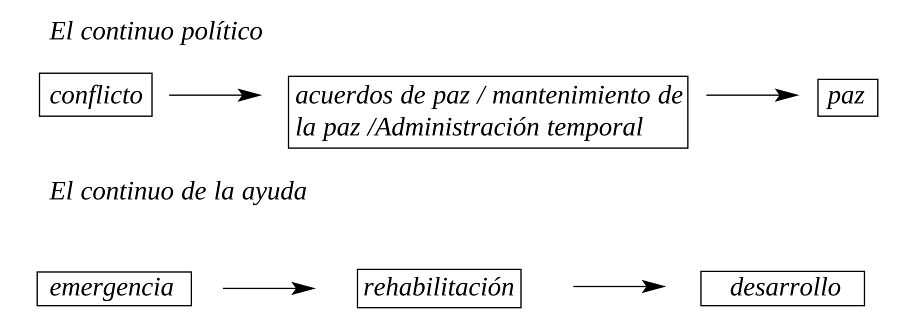
2. Esta parte está basada en Duffield, M. "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", *IDS Bulletin 25* 37-45 (1994) ; Keen, D *The benefits of famine: the political economy of famine in southwestern Sudan 1985-1988.* Princeton University Press. 1994 y Macrae, J "Aiding Peace…and war: UNHCR, returnee reintegration, and the relief-development debate" UNHCR. "New Issues in Refugee Research. Working Parper" nº14, December 1999.

La esfera humanitaria también sufrió cambios. Las agencias de ayuda pasaron de actuar en las zonas donde el conflicto era periférico (lo que Mark Duffield ha llamado "guerras en los límites del territorio") a intervenir en el conflicto, siendo muchas veces la ayuda suministrada en estos casos el único instrumento por el que los países desarrollados se comprometían a asistir a los menos desarrollados.

Es en esos momentos cuando comienzan a aparecer debates sobre del papel de la ayuda en este tipo de situaciones así como del vínculo entre la emergencia y el desarrollo. Estos debates no eran ajenos a otros que se daban al mismo tiempo entre los miembros de la comunidad internacional, preocupados en establecer también el tránsito desde la guerra a la paz. Utilizando el marco que otorgaba Naciones Unidas, las grandes potencias se centraron en concluir toda una gran ola de conflictos que se extendían desde Camboya al Salvador o Mozambique por nombrar tan sólo algunos ejemplos. La negociación y los acuerdos de paz supusieron el auge de las *operaciones de paz* en las que las tropas de la ONU junto con otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas y del ámbito humanitario ratificaban la desmilitarización y el establecimiento de normas de seguridad para llevar a cabo elecciones democráticas. Era una forma de asegurar la estabilidad de las periferias con la "venta" de dos de sus productos de mayor éxito: la democracia y el mercado.

Este *continuo* político fue imitado por un *continuo* de la ayuda, que abarcaría desde la emergencia al desarrollo pasando por una etapa intermedia de rehabilitación:

Figura 1: el continuo político y el continuo de la ayuda



Fue de esta manera como se dotó a la ayuda de una nueva justificación en la prevención y la resolución de conflictos. Situando las causas del conflicto en la pobreza y la reforma institucional, el papel de la ayuda era más que evidente,

ya que, si por un lado la experiencia de las instituciones de ayuda se centraba en las áreas de desarrollo económico, la gestión ambiental o la reforma institucional y, por otro, las causas del conflicto eran el subdesarrollo en cada una de esos ámbitos, ¿qué mejor justificación para que los actores de la ayuda tuvieran un papel importante en la prevención y resolución de los conflictos?

Un hecho que confirma esta tesis es la aparente paradoja entre el aumento de los fondos destinados a emergencias y la existencia de las mismas emergencias, junto con la aparición de otras nuevas, a lo largo de los años.

Así pues, la comunidad internacional se enfrentaba a dos retos importantes. Por un lado afirmaba su nuevo papel en la gestión de los conflictos y, por otro, buscaba mejorar la eficacia de sus respuestas a situaciones complejas. Una de las estrategias utilizadas para darles respuesta fue realizar la conexión entre Paz y Desarrollo a través de un mecanismo: el concepto del continuo entre la emergencia y el desarrollo.

Este término procedía de los estudios sobre desastres naturales (especialmente la sequía en Africa), y pronto se incluyó en el repertorio de agencias de ayuda y ONG de acción humanitaria en entornos “complejos” derivados de conflictos armados e inestabilidad. Una de las primeras organizaciones que estableció el vínculo entre ayuda (a refugiados) y desarrollo fue el ACNUR, cuyo Comité Ejecutivo ratificó este enfoque en la Declaración y Principios de Acción en los Países en Desarrollo de la IIª Conferencia Internacional sobre Asistencia a Refugiados en Africa en 1984. Poco después serían organizaciones como PNUD, Federación Internacional de Cruces Rojas y Medias Lunas Rojas o la Comisión Europea las que integrarían este enfoque a sus diferentes estrategias de intervención.

A pesar de las propuestas que sostienen la existencia de un continuo en emergencias complejas (por ejemplo llamándolo *contiguum* y abordándolo como un todo donde las sucesivas fases del *continuun* se dan al mismo tiempo) sigue habiendo dificultades: en primer lugar, no existe una línea divisoria bien establecida entre los distintos elementos que componen el *continuo* en contextos derivados de conflictos. Más bien se trata de una herramienta *conceptual* (que indique al experto en que secuencia posible de la intervención se encuentra) que una división de etapas. En segundo lugar no explica la recurrencia de algunas emergencias complejas a lo largo de estos últimos años; y, en tercer lugar, la dinámica de inestabilidad que afecta la ayuda humanitaria (por ejemplo cuando nuevas emergencias desplazan recursos y atención de la zona en la que se interviene) y la reconocida falta

de experiencia para llevar a cabo la transición por algunas agencias de ayuda dificultan su aplicación[3].

Tal y como han afirmado ya algunos expertos, puede que lo que mejor refleje el continuo sea el cambio de un estado de conflicto a otro de paz relativa[4].

Este último aspecto es uno de los más interesantes a tratar por varias razones. El cese de las hostilidades mediante un acuerdo de paz (sobre todo cuando es impuesto por una de las partes como el caso de Kosovo) no significa que no exista violencia[5]. ¿En qué medida podemos hablar de postconflicto cuando la seguridad de muchos de los refugiados no está garantizada? ¿Acaso no hay otras formas de violencia que dificultan la transición de un estado de conflicto a otro de paz?

Si hay que extraer conclusiones sobre las experiencias del pasado, habría que resaltar la marcada tendencia que tienen las situaciones postconflicto para convertirse en crisis crónicas. Quizás una de las razones sea considerar el cese de las hostilidades como el fin total de la violencia aunque hay que añadir otras, por ejemplo las vinculadas a la naturaleza de la contraparte con la que se intenta llevar a cabo la reconstrucción de la sociedad rota por el conflicto.

Desde 1992 la ayuda oficial ha visto cómo trabajar con contrapartes seguras y fiables se ha vuelto cada vez más difícil en emergencias complejas, ya que la escasez de recursos y la casi inexistencia de estructuras estatales (en lo que se ha venido a denominar Estados frágiles) tiene como resultado que la viabilidad del *continuo* no esté garantizada. Así, a pesar del persistente fracaso del continuo político y de la ayuda para asegurar la paz o el desarrollo en países como Angola, Sri Lanka o regiones enteras como el Cuerno de Africa o Balcanes, el debate de la ayuda sigue centrado en la presencia de un gobierno que acepte y se comprometa a aplicar las reformas necesarias para que democracia y mercado aseguren la estabilidad. En muchos casos ese gobierno no existe, y aquí es donde la ayuda adquiere un perfil más político, ya que

3. Tanto el Banco Mundial como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo han expresado recientemente los esfuerzos que vienen haciendo para adaptarse a estas situaciones para las que carecen, según afirman, de experiencia suficiente, sobre todo el Banco Mundial. Ver al respecto UNDP *Sharing new ground in post-conflict situations. The role of the UNDP in support of reintegration programmes.* Evaluation Office. New York. 2000.

4. Duffield, M, "NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm", *Third World Quarterly,* 18 (3), 1997, pp.527-42; "Aid Policy and Post-Modern Conflict: A critical Review", *RRN Newsletter,* Nº11, May 1998, pp.9-11.

5. Sobre las distintas formas de violencia ver Galtung, J *Tras la violencia, 3R: resolución, reconstrucción y reconciliación. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia.* Bakeaz/Guernika Gogoratuz. Bilbao 1998.

es al mismo tiempo la interlocutora ante las partes en conflictos y la encargada de asegurar las bases para un futuro gobierno nacional.

El caso de Kosovo es todo un ejemplo de cómo se han relacionado, en un mismo marco de actuación, tanto los intentos por aplicar el *continuo* político como el de la ayuda en lo que se conoce como reconstrucción postconflicto. Estos aspectos son sometidos a análisis en el próximo apartado.

2. La reconstrucción postconflicto en Kosovo

Hablar de reconstrucción supone elaborar una amplia y compleja agenda enfocada a devolver a una zona devastada por la guerra la estabilidad necesaria para romper el ciclo de la violencia. Una aproximación más concreta a la reconstrucción postconflicto se centra en tres áreas o ámbitos de intervención: la rehabilitación de las infraestructuras sociales y económicas, la reintegración de combatientes, refugiados y desplazados internos y el fortalecimiento institucional.

En el caso de Kosovo, la agencia encargada de la reconstrucción es la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (de ahora en adelante en sus siglas inglesas UNMIK), que junto con otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas (PNUD, ACNUR, OMS, FAO), agencias multilaterales como ECHO, AERD (Agencia Europea de Reconstrucción y Desarrollo), Banco Mundial, FMI y OSCE y ONG de acción humanitaria, han venido haciendo una labor casi contrareloj para asegurar las condiciones necesarias que permitan la estabilidad en el ámbito de la seguridad, el bienestar, la libertad así como el respeto a la identidad.

Sin embargo, sentar las bases para la recuperación de Kosovo está lejos todavía de ser una realidad. Al respecto ya se han expresado algunas dudas, entre ellas la del Comité de Migración, Refugiados y Demografía del Parlamento Europeo, que advierte seriamente de las escasas posibilidades de absorción que ofrece Kosovo actualmente, tanto a los refugiados como a los "desplazados internos"[6]. La recomendación que ofrece tanto al Consejo de Europa como a UNMIK y sus colaboradores es que se abstengan de tomar cualquier decisión que lleve al retorno de refugiados Kosovares y de otras comunidades no albanesas ya que las consecuencias serían, en algunos casos, contraproducentes. Un vistazo a los tres ámbitos en los que se lleva a cabo la reconstrucción nos puede dar algunas claves para entender tal preocupación.

6. Council of Europe, Comitee on Migration, Refugees an Demography *Humanitarian Situation of returnees to Kosovo.* Doc. 9007 revised. 23 april 2001. Brussels.

La dimensión económica: infraestructura y servicios sociales

El Banco Mundial es el encargado, junto con UNMIK y el FMI de sentar las bases de lo que será la nueva economía en Kosovo. Para ello, se ha comprometido a desarrollar una economía de mercado abierta y dinámica donde los kosovares puedan encontrar trabajo y promover el sector privado. No sólo se cuenta con nuevas instituciones monetarias como el Banco de Kosovo sino que el Banco Mundial está animando con especial interés a empresas europeas para que desarrollen aquellas áreas que les sean de interés estratégico. Parece que la empresa puede ser también un actor destacado en la reconstrucción postconflicto y algunos creen que también en la prevención y la resolución, ente ellos la propia ONU o el CAD[7].

Sin embargo, lejos de los grandes planes macroeconómicos existen varias dificultades expresadas en el informe Comité de Migración, Refugiados y Demografía. En primer lugar la constatación de que, a pesar de los avances en la reconstrucción de Kosovo, no se puede garantizar un entorno seguro a aquellos que desean volver. Todavía a principios de 2001 el índice de desempleo era de un 65%. En una región donde más del 70% de la población es de origen rural, el 50% de los recursos agrícolas permanece todavía dañado.

En un entorno así parece normal la aparición de una economía paralela ilegal. Desde el verano de 1999 Kosovo se ha convertido en un área cada vez más "atractiva" para el tráfico de mujeres y drogas, ya que ofrece una favorable combinación de factores: proximidad geográfica a países "exportadores" (Europa del Este), poco control en las fronteras y aduanas, rutas de contrabando establecidas y una capacidad limitada para hacer respetar la ley.

El problema del alojamiento es otro asunto lejos de haber sido resuelto ya que, si bien Kosovo tiene la capacidad de construir unas 7.000 casas al año, todavía unas 83.000 necesitan reparación o reconstrucción. El recién creado Directorio de Vivienda y Propiedad todavía no cuenta con suficientes recursos para dar salida a todos los problemas a los que se enfrenta y son muchas las familias que viven en refugios comunales.

En otro ámbito, como la salud, la situación no es mucho mejor. La mayoría de centros de salud han sido reparados y las necesidades básicas están cubiertas,

7. Sobre el papel del sector privado en el ciclo del conflicto ver International Alert, *The Business of Peace. The private sector as a partner in conflict prevention and resolution.* London, 1999. Para posicionamiento de ONU y CAD ver *The United Nations and Business* en www.un.org/partners/business y DAC *Helping prevent violent conflict: orientations for external partners.* Policy Statement by the DAC High Level Meeting, Paris, 25-26 April 2001.

pero el sistema sanitario kosovar no puede responder a tratamientos complicados o de largo plazo. Al mismo tiempo, ya empiezan a notarse los efectos de la reestructuración a la que se ha visto sometida la OMS. Por un lado, el Departamento de Salud y Bienestar Social ha dado orden de recortar en un 10% el personal de hospitales por razones económicas[8]. Por otro, uno de los proyectos más necesitados (la Unidad de Salud para madres y niños) está entre los más afectados por la falta de recursos[9]. La operación de la OMS en la región es una de las más grandes del mundo pero los recortes presupuestarios, que también afectan a otras agencias de Naciones Unidas como ACNUR, coincide con un cambio de la fase de emergencia a desarrollo, una redistribución del apoyo a otros programas en la zona de Balcanes y a las demandas de apoyo y ayuda de emergencia en otras zonas del mundo[10].

Otro problema es el abastecimiento de electricidad y agua que, a pesar de los esfuerzos por las agencias de reconstrucción, resulta todavía difícil recuperar un sector energético sometido durante años a un abandono y negligencia evidentes. Por ejemplo, a finales de 2000 más del 50% del agua abastecida en Pristina se perdía por filtraciones y los cortes de luz eran frecuentes.

En estos momentos, las máximas prioridades para las que todavía no se ha conseguido ningún compromiso presupuestario se centran en el desarrollo de medios de reciclaje y limpieza ambiental, la rehabilitación de aquellas deficiencias más graves en infraestructuras de transporte, el desarrollo de los recursos humanos necesarios para un Kosovo moderno y la rehabilitación de juzgados, escuelas, hospitales y otros edificios públicos[11].

La dimensión política: el fortalecimiento institucional y el respeto de los derechos humanos

La máxima preocupación para UNMIK es la seguridad para los retornados, en especial para los Serbokosovares, Roma (gitanos serbios), Ashkaelia (gitanos albaneses), Egipcios, Bosniacos y Turcos. Entre todos suman más de 200.000 personas y se les ha recomendado no volver hasta que la situación

8. WHO *Kosovo Health Tasks nº42,* 31/05/2001

9. OCHA *Kosovo Humanitarian Update* Issue nº35, April 2001.

10. *"Deficit forces UN to cut refugee aid"* International Herald Tribune 30 april 2001. El presupuesto de ACNUR para el año 2002 se verá otra vez reducido en un 14% con respecto al de 2001 (en total 130 millones de dólares) *"Under-funding forces UNHCR to cut back"*. UNHCR 1/06/01

11. UNMIK Department of Reconstruction. "Factsheets on the Reconstruction Process in Kosovo" *Kosovo: Reconstruction 2000 –the public reconstruction and investment programme (PRIP).*

de violencia organizada esté bajo control. UNMIK es consciente de que existe un problema con la seguridad, el mantenimiento de la ley y el orden en la incipiente transición de Kosovo hacia la autonomía.

Pero cargar tintas sobre UNMIK no sirve de mucho si desde aquellos órganos que representan la voluntad popular se dificulta la misma transición. Así, perdura un enconado enfrentamiento entre el Partido Democrático de Kosovo (mayoritario en sólo 3 municipalidades) y la Liga Democrática de Kosovo (mayoritaria en 24 municipalidades) por llegar a un acuerdo de co-gobierno. Al mismo tiempo, UNMIK encuentra demasiados problemas para implantar estructuras administrativas que promuevan el desarrollo de un servicio de funcionariado profesional. Este aspecto tan importante para UNMIK, permitirá que una de las prioridades para 2001, el seguimiento del respeto a los derechos humanos, pueda empezar a aplicarse. La introducción de cursos sobre esta temática a los funcionarios públicos y el diseño de directrices en este ámbito para aquellos que ocupen puestos públicos son algunas de las actividades destinadas a promover de la participación pública y apoyar la integración de las minorías, entre otros aspectos[12].

Sin embargo, la politización de las designaciones de cargos públicos en cada municipalidad es un hecho constante que ha sido denunciado por UNMIK en repetidas ocasiones. Esta práctica refuerza el enfrentamiento entre los dos partidos y aplaza las oportunidades de integrar a la minoría serbia al proceso de fortalecimiento institucional. No es extraño que, por ejemplo, el Servicio de Policía de Kosovo no sea reconocido en las áreas serbokosovares cuando ni siquiera la propia KFOR ha podido evitar la destrucción de casas e iglesias de esta minoría.

A este clima de crispación se unen las constantes explosiones de violencia y desorden público, sobre todo en aquellas zonas donde las minorías están más acosadas (por ejemplo Mitrovica, Prizren o Pristina). Esta violencia no solo utiliza elementos de presión directos como el daño físico y la destrucción, sino otros más sutiles pero cuyos efectos son igualmente dañinos. Así, se cambia el nombre de los pueblos serbokosovares con nombres albaneses como en Novo Brdo o Kamenica o se presiona a estas comunidades para que vendan sus propiedades. Como señala UNMIK, son muchos los que aborrecen estas prácticas pero a la hora de atajar sus causas y denunciar a los causantes se muestran poco cooperantes.

12. UN Security Council: *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.* (S/2001/218) 13 march 2001.

Incluso un elemento tan importante en un proceso de reconstrucción como la opinión pública tiene a veces un papel bastante cuestionado. El Comisionado Temporal para los Medios de Comunicación ha mostrado su gran preocupación ante las acusaciones peligrosas entre algunos sectores de la prensa de Kosovo. Varios periódicos han sido multados por romper el Código de Conducta Etica impuesto por UNMIK, si bien se reconoce la labor por la integración e igualdad que hacen otros medios como la Radio Televisión de Kosovo.

Como vemos, los elementos de violencia cultural y estructural dificultan una de las fases tan importante como la resolución y la reconstrucción tras el conflicto, la reconciliación.

La dimensión social: la reintegración de los más vulnerables y los ex-combatientes

La reintegración de los afectados por la guerra se enfrenta a graves problemas heredados por las desigualdades y las exclusiones a las que ciertos grupos de la población se ven sometidos año tras año. Los más vulnerables entre ellos son las mujeres, los niños y ancianos (en especial si pertenecen a un grupo étnico marginado), cuyas oportunidades para articularse en el conjunto del tejido social una vez finalizado el conflicto armado es realmente difícil, ya que a la pérdida de los bienes materiales se le une muchas veces el rechazo por parte de la población a la que vuelven. En estas situaciones el apoyo que reciben de distintas organizaciones para superar el trauma de la guerra es inestimable.

Entre los actores dedicados a la rehabilitación social en Kosovo destaca el Comité Internacional de la Cruz Roja, encargado de coordinar y dirigir el trabajo de la Federación Internacional de Cruces Rojas y Medias Lunas Rojas y las doce Sociedades Nacionales Participantes. El abanico de temas en los que se trabaja comprende desde actividades de protección, apoyo, identificación de desaparecidos junto con la OSCE, elaboración de dossieres con datos de los desaparecidos, exhumación de las víctimas del conflicto o el fortalecimiento de la Sociedad Nacional. El objetivo es asistir a aquellos que más dificultades tienen a la hora de reintegrarse a una sociedad rota por el conflicto con ayuda centrada en el largo plazo.

La Cruz Roja Danesa, por ejemplo, lleva a cabo programas psicosociales con niños afectados por la guerra y la Federación Internacional aporta ayuda psicosocial a aquellos que tienen dificultad para superar el trauma de la guerra. Apoyo profesional, actividades terapéuticas, cursos de habilidades profesionales y otras actividades culturales y deportivas son ofrecidas en los 5 centros

psicosociales que la Federación ha habilitado en Kosovo. No solamente tratan de devolver a los más vulnerables su autoestima sino que intentan su acceso al sistema de bienestar social[13].

Destacan también las actividades llevadas a cabo por la Organización Internacional de Migraciones que, en colaboración con otras agencias y ONG ha reinsertado a más de 1.200 excombatientes a través de cursos en las áreas más necesitadas en Kosovo como ingeniería y electricidad mecánica, fontanería, informática, etc. Se trata de proporcionar a los antiguos guerrilleros unos conocimientos teórico-prácticos para que emprendan un nuevo futuro lejos de las armas.

Sin embargo, el futuro de los más vulnerables y de aquellos que dejan las armas está muy determinado por aquellos excombatientes que vuelven a las armas con el propósito de desestabilizar la región una vez más y hacer de la guerra un medio de vida.

En estos momentos, el principal problema se centra en aquellas comunidades afectadas por la situación en la denominada Zona de Seguridad. Este área de unos 80 km de longitud que incluye el Valle de Presevo separa Macedonia de Kosovo. Se estima que alrededor de 30.000 personas han abandonado Macedonia y se dirigen o bien a Kosovo o viven como desplazados internos en la misma Macedonia. Otros movimientos como el éxodo de los eslavos de Tetovo y la llegada de albaneses a esa zona podría establecer una división geográfica con consecuencias similares a las de Kosovo. Toda esta población vulnerable está siendo asistida tanto por ACNUR y CICR como por las familias que les acogen.

De acuerdo con la KFOR, el presente conflicto ha sido planificado desde un principio a juzgar por el tipo de armamento incautado, alguno perteneciente al final de la intervención de OTAN en Kosovo. Al mismo tiempo, las dificultades para establecer un sistema de alerta y prevención ante el constante tráfico de armas y hombres de un lado de la frontera al otro son evidentes. A menos que un convoy abra fuego sobre KFOR, se carece de capacidad para detenerlo y registrarlo.

Las estimaciones de KFOR hablan de un número cercano a los 800 miembros del Ejército de Liberación de Presevo, Medjeva y Bujanova (aunque los guerrilleros afirman que podrían reunir cerca de 40.000). Son tropas que penetran fácilmente a través de la frontera y reaparecen en otros lugares. Su apoyo está

13. ICRC *Red Cross/Red Crescent Activities in Kosovo: Jan-Mar 2001*. 10 april 2001.

bastante extendido por todo Kosovo y la táctica de guerrilla que llevan a cabo contra la policía y el ejército macedonios podría llevar a una exacerbación de la violencia entre los albaneses de ambos lados de la frontera.

A pesar de los esfuerzos por estabilizar la situación política con el recién creado Gobierno de unión nacional entre macedonios y albaneses, parece que la estrategia de los guerrilleros es obligar al reconocimiento por parte de la comunidad internacional de su autonomía. No habría que olvidar, sin embargo, otro tipo de intereses entre los que están el control de las rutas de acceso al Europa para el tráfico de narcóticos y mujeres.

Desde la comunidad internacional ya se ha procedido a la demonización de una de la partes como “criminales y extremistas comparables a Milosevic o Sadam Hussein”[14]. Eso no augura buenas perspectivas para una zona ya de por sí inestable, pues supone la legitimación ante la opinión pública de cualquier medida de fuerza llevada a cabo no solo por Skopje sino, eventualmente, por la OTAN.

3. Conclusión

Hacer un análisis de la situación postconflcito en Kosovo nunca tiene un resultado garantizado, sobre todo cuando se recoge un momento de la realidad en una especie de fotografía que pronto queda caducada. Son muchos los acontecimientos que pasan en el día a día de la reconstrucción postconflicto y no podríamos recogerlos en este formato, así que este artículo debe tratarse con la cautela que merece este asunto.

La primera reflexión que uno extrae es que, trabajar en contextos complejos con enfoques como el *continuo* extraídos de otros ámbitos ayuda, pero no resuelve todos los problemas, sobre todo el de la violencia, que en los Balcanes sigue esperando un catalizador que la haga estallar. Estas metodologías no acaban con la amplia gama que tenemos a disposición, pero quizás sean las que estamos más acostumbrados a aplicar.

Por otro lado, es cierto que no ha sido nada fácil llegar a la situación que Kosovo vive hoy día teniendo en cuenta de qué estado se partió. Que esa situación no es la de hace dos años es más que evidente, pero que las bases son frágiles también lo es. Kosovo se enfrenta a una reconstrucción sin vuelta atrás porque

14. “La OTAN compara a la guerrilla albanesa con Milosevic y Sadam Hussein”. El País, 18 de mayo de 2001.

eso es lo que la comunidad internacional exige a sus socios a cambio de ayuda. Es una reconstrucción que no esperará a nadie, a un ritmo veloz cuyo objetivo es, en palabras de Kofi Annan, Secretario General de la ONU, “devolver a Kosovo la estabilidad necesaria para trabajar en su futuro”.

Pero en un momento en el que se pide estabilidad, hay algunos argumentos para pensar en lo contrario: primero porque la ayuda humanitaria ha demostrado tener un carácter cíclico en función de la coyuntura política y económica mundial y, como saben los expertos en cooperación al desarrollo, eso a veces supone un golpe mortal para cualquier iniciativa a medio y largo plazo; en segundo lugar porque cualquier resolución que se adopte deberá garantizar la seguridad y la libertad que algunos sectores de la población no han obtenido después de dos años.

Nadie dice que de ello dependa la estabilidad de Kosovo, pero a veces resulta tan obvio que se da por hecho, y ese puede ser el problema.

PUBLICIDAD
SINTESIS

SOBRE EL PAPEL DE LOS EJÉRCITOS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

FRANCISCO LAGUNA*

RESUMEN

La participación de los Ejércitos en operaciones humanitarias ha suscitado un debate, ya que no se entiende bien en qué medida éstas se ajustan a sus misiones específicas. Sin embargo hoy participan en la mayoría de los casos, por lo que es conveniente diferenciar, aquellas que pueden considerarse como intervenciones propiamente militares, por ser su objetivo el mantenimiento de la paz o misiones de cobertura para que otras Organizaciones puedan actuar, de las que tienen carácter subsidiario, en las que unas veces actúan como apoyo logístico y otras realizando tareas de ayuda humanitaria propiamente dichas En todo caso es necesario resaltar que la razón de ser de los Ejércitos es el mantenimiento de la seguridad y de la paz, que han de valorarse como acciones humanitarias en todo su sentido.

Introducción

La participación de unidades militares en operaciones de ayuda humanitaria ha provocado un amplio debate que alcanza no sólo a la forma en que ésta se realiza, sino también a su oportunidad y, de forma más profunda, a la contradicción que puede existir entre las misiones propias de los Ejércitos y los objetivos últimos de la acción humanitaria[1]. O lo que es lo mismo, si las Fuerzas Armadas deben intervenir en este tipo de operaciones lo que exige ante

* Francisco Laguna es General de Brigada del Ejército español en la reserva.

1. Rey, Francisco. “La complejidad de actores en la acción humanitaria”. En *Los desafios de la acción humanitaria*. Ed.ICARIA. Barcelona. 1999. pag. 134. “La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario, ha llevado a plantear una serie de condiciones para que éstas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente.”

todo definir, aunque sea de forma general, no sólo cuáles son las misiones específicas de las Fuerzas armadas sino sobre todo qué se entiende por "ayuda humanitaria", ya que en los últimos años se han calificado como tales operaciones muy diferentes.

Sin pretender realizar el estudio en profundidad de ambas cuestiones, que no corresponde al objeto de este trabajo y que por supuesto rebasaría ampliamente los límites de esta colaboración, se pueden describir como acciones humanitarias todas aquellas que se están llevando a cabo a favor de una comunidad, sea ésta un pueblo, una nación o una pequeña región, en la que a causa de situaciones o catástrofes naturales, o provocadas por el hombre, precisan de la ayuda exterior. Dentro de este concepto caben por lo tanto las "ayudas de emergencia", las "acciones humanitarias", las "ayudas al desarrollo" y las intervenciones de otro tipo que tienen como objetivo solucionar o paliar en lo posible, los sufrimientos y las injusticias.

Es precisamente en este marco en el que desde algunos sectores se cuestiona el papel de las Fuerzas Armadas, ya que dentro de las catástrofes provocadas por el hombre se encuentran en muchos casos los conflictos bélicos y en consecuencia, los ejércitos, protagonistas principales de las guerras. También surge como crítica que las intervenciones militares tienen en ocasiones el carácter de respaldo a una determinada política intervencionista y que por ello no pueden considerarse neutrales, condición que se considera precisan las operaciones humanitarias.

Sin embargo, todos estos recelos, más los que surgen como reacción crítica ante determinadas operaciones, chocan con la realidad de que la mayor parte de los Estados utilizan medios militares en muchas de sus actuaciones de ayuda y que en los últimos años se ha planteado la necesidad de disponer del apoyo y cobertura de Unidades militares especialmente destacadas con este objetivo, como consecuencia de las experiencias vividas por ONG y por Organismos Internacionales en regiones inmersas en conflictos bélicos o en las que no existía en la práctica una estructura político-administrativa capaz de mantener el orden y la justicia[2].

Aunque ha sido en la última década del siglo XX cuando las acciones de carácter humanitario se han multiplicado y han saltado a la opinión pública los

2. Roberts, Adam. "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años 90". En *Los desafíos de la acción humanitaria,* ob.cit. pag 51. "En varios conflictos de los 90 las fuerzas de mantenimiento de la paz han recibido el mandato de proteger a los trabajadores de Organizaciones humanitarias y sus actividades...". En el mismo trabajo defiende que es preciso se diferencien las misiones de unos y otros.

problemas que se plantean tanto en su definición como en la realización práctica de estas operaciones (incluidos su financiación y control), no se puede considerar de novedad. Desde hace siglos los pueblos se han ayudado unos a otros para superar las catástrofes y las Instituciones asistenciales y humanitarias son muy antiguas. Lo nuevo es su incremento vertiginoso y la diversidad y multiplicación de lugares en crisis que precisan la intervención internacional.

Por este motivo, para plantear con cierto rigor el tema del papel que pueden y deben tener los Ejércitos en este tipo de acciones, conviene señalar previamente algunas características de la "aldea global"[3] en que se ha transformado el mundo, determinantes en el tema de la "ayuda humanitaria". Tres son los rasgos que destacan: la tendencia hacia la globalización; la sensibilización de la sociedad hacia el problema de las catástrofes; y la capacidad de las naciones desarrolladas para aportar soluciones.

1. La globalización

En el tema que nos ocupa es más exacto hablar de "globalidad"[4]. La palabra "globalización" tiene hoy un marcado sentido económico-financiero que es preferible eludir. La globalidad es una realidad que parece inevitable y que en lo que se refiere a la ayuda humanitaria es altamente positiva. Las tragedias de cualquier tipo repercuten no sólo en los habitantes de la zona afectada sino también en las más próximas y, por efecto de la globalidad, en muchas otras partes del mundo, que hasta ahora no se sentían implicadas. Clara muestra de ello son las numerosas organizaciones internacionales que hoy existen y que con mayor o menor eficacia, facilitan la colaboración internacional.

Posiblemente el mejor ejemplo se encuentra en la Organización de las Naciones Unidas. Si bien desde su creación ha atendido a problemas de ayuda humanitaria, fue en 1991 cuando la Asamblea General estableció el Comité Permanente entre Organismos para coordinar la respuesta internacional a las situaciones de emergencia humanitaria. El "Coordinador de Socorro de Emergencia de las NN.UU", controla esta respuesta internacional a través, nada

3. El término fue acuñado hace años por McLuhan quien desarrolló una amplia teoría sobre el tema, relacionando la globalización con los nuevos medios de comunicación. En relación al tema el texto que más interesa es: McLuhan Marshall. *Guerra y paz en la aldea global*. Ed.Planeta. Barcelona. 1985.pag 7

4. Rey Marcos, Francisco. "Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia". En el *Anuario CIP 2000. Globalización y sistema internacional* pags. 177 y ss. Posiblemente la frase que mejor sintetiza esta idea es la de A.Einstein: " El mundo es uno o ninguno". Citado por Mayor Zaragoza, Federico, en *Los nudos gordianos*. Ed.Galaxia Gutember, Barcelona 1999. pag.21.

menos que de 9 Organismos que atienden a las diferentes áreas: Infancia, Alimentación, Refugiados, etc[5].

Es importante destacar esta tendencia a la globalidad por lo que afecta a las guerras y a la paz internacional. Su repercusión para los Ejércitos es enorme ya que en la actualidad para las naciones mas desarrolladas las amenazas no se sitúan tanto en sus propias fronteras, como en áreas más o menos próximas cuya inestabilidad puede derivar en un conflicto abierto que afecte a sus intereses. A esto se une que los estudios más recientes demuestran que disminuye el peligro de un conflicto bélico entre naciones con una estructura democrática, lo que está dando pie a que desde la ONU y desde otras Organizaciones internacionales se intervenga para que desaparezcan las dictaduras y los sistemas antidemocráticos, como base necesaria para mantener la paz[6].

2. La sensibilización de la sociedad

Nunca se ha movilizado tanto la sociedad ante los desastres y tragedias, como en estos últimos años. Los medios de comunicación divulgan de forma inmediata, y generalmente dramática, lo que sucede en los lugares más apartados del mundo. Basta comparar el eco que en su momento tuvieron los grandes terremotos en China del siglo XIX o el incendio de Lisboa que prácticamente destruyó la ciudad, con el impacto que han tenido en todo el mundo el último terremoto en Turquía o la tragedia vivida en un campo de fútbol de Sudáfrica, para darse cuenta del cambio sufrido en este sentido.

Prensa, radio y sobre todo, televisión son agentes decisivos en la ayuda humanitaria. Sensibilizan a la sociedad en general e impulsan las intervenciones de los gobiernos. Como contrapartida hay que señalar el riesgo que tienen al presentar los hechos y por lo tanto en condicionar las operaciones de ayuda. Es importante tener en cuenta este factor porque cuando intervienen unidades militares se produce una doble reacción, por un lado positiva en cuanto a la acción en sí y por otro negativa, en la medida que se generaliza la responsabilidad de “los ejércitos” en muchas de las tragedias.

5. Naciones Unidas. *ABC de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Publica, Nueva York 1998, pags 74 y 275.

6. Fukuyama Francis. *El fin de la Historia y el último hombre*. Ed.Planeta. Barcelona 1992. “La paz surgirá en cambio de la naturaleza específica de la legitimidad democrática”.

Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 8. Año 2001, pp. 89-100

3. Capacidad para solucionar las necesidades

El tercer factor a considerar es la capacidad que tiene hoy la humanidad para solucionar la mayor parte de los problemas. No siempre se pueden prever los desastres naturales, ni evitar el estallido de la violencia, pero no cabe duda que en ningún momento de la historia ha sido tan clara la capacidad global de los Estados para afrontar los problemas y para ayudar a que los pueblos menos favorecidos superen las tragedias de las hambrunas, las enfermedades endémicas, el retraso cultural, etc.

La evidencia de esta capacidad impulsa a la ayuda y, a la vez, indigna a quienes se entregan a labores humanitarias y ven cómo en otras partes del mundo se derrochan los medios o se aprovechan de su superioridad para explotar a otros pueblos menos desarrollados. Estos sentimientos, lógicos y legítimos, dan lugar en algunos casos a una actitud negativa hacia organismos o instituciones que, como sucede con los Ejércitos, tienen unas misiones y un papel que cumplir, que puede considerarse alejado de las operaciones humanitarias.

Es por ello que para avanzar en el tema del papel que éstos tienen en estas acciones, se hace necesario adelantar una reflexión sobre cuáles son sus misiones específicas, para, en un segundo paso plantear su participación en las operaciones de ayuda humanitaria.

4. Misiones de las Fuerzas Armadas

Este largo preámbulo ha sido necesario porque de otro modo no resulta fácil entender el papel que hoy tienen los ejércitos. Su misión principal es la del mantenimiento de la paz y este objetivo se traduce, en el caso concreto de cada Ejército, en la defensa de la vida de los ciudadanos, de sus posesiones, su territorio, cultura y forma de vida. En definitiva, de los considerados como intereses nacionales. La legislación española es clara y terminante en este sentido, no sólo lo fija la Constitución, sino que también las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Ley el 28 de diciembre de 1978, determinan que su razón de ser es la defensa militar de España y que sus misiones son las que recoge la Constitución[7].

7. Constitución Española 1978, Preámbulo y Art. 8. Ley 85/1978 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Art 3. El problema sin embargo se sitúa en la dificultad de concretar el objetivo de la paz. En este sentido es interesante el trabajo de Alfonso Alvarez Bolado, “Paz” en *Fe cristiana y sociedad moderna* nº 13. Ed. SM. Madrid 1986. pag.102 “No contamos con un concepto científico de la paz que goce de aceptación universal”.

Ahora bien, esta misión principal no se opone a que las naciones utilicen a sus Fuerzas Armadas para atender otras necesidades, como es el caso de prestar ayuda en los casos de emergencia. Disponen de medios logísticos (transporte, hospitales, cocinas, etc.), de medios humanos capaces de afrontar situaciones de crisis y de una organización jerárquica que facilita su intervención inmediata y sujeta a la disciplina de los responsables de solucionar el problema. Al margen de otras virtudes que puedan tener las unidades militares, en estos tres factores se fundamenta el que hayan sido empleadas desde tiempo atrás para este tipo de operaciones.

Pero es preciso no olvidar que no se trata de una ONG sino de una Institución organizada para una determinada función, que es la defensa, y con las características propias de un Órgano del Estado. No son ONG, pero sí son organismos solidarios y con capacidad de intervenir y colaborar en las acciones humanitarias. Es en estos puntos en los que se apoyan las posibilidades de su empleo y la necesidad de contar con las Fuerzas Armadas en la mayor parte de las situaciones de emergencia.

Hechas estas precisiones es el momento de profundizar en el papel que de hecho están teniendo y el que pueden y deben desarrollar en el futuro. Todo ello centrado, por lógica limitación del tema, al caso español.

Las intervenciones de Unidades militares o de personal militar, se pueden dividir en dos grandes grupos: aquellas que se corresponden con misiones de carácter propiamente militar y las que se desarrollan con carácter subsidiario. En ambos grupos los casos son muy variados y como sucede en todo intento de etiquetar la realidad, existen muchos casos que pueden clasificarse en uno u otro grupo, según el punto de vista del que se parta. En todo caso esta clasificación ha de tenerse en cuenta solamente como ayuda para conocer y valorar con mayor rigor el papel que pueden desarrollar.

5. Operaciones de carácter propiamente militar

La primera y principal es la de *mantener la paz*[8]. En el importante Informe que presentó Boutros Ghali, Secretario General de la ONU, a la Asamblea General en 1992, denominado “Un camino de paz”, se plantearon con rotundidad los objetivos que debían abordarse para superar las situaciones de conflicto, paso

8. “Las Fuerzas armadas, en principio no tienen como función guerrear sino impedir las guerras”. Salas Larrazabal, Ramón. *Seguridad, Paz y Defensa*. Ed. Defensa. Madrid 1995, pags 32 y 35.

previo y necesario para solucionar muchos de los problemas que ahogan a los países más necesitados. A la vez que se afirma que la paz no se debe entender limitada al cese de las hostilidades, se aborda la delicada cuestión de la llamada “diplomacia preventiva” en la que se incluye la posibilidad de intervenciones de Fuerzas de la ONU. con el objeto de evitar los conflictos se transformen en confrontaciones violentas[9].

En esta misma línea se ha pronunciado el actual Secretario General Kofi Annan, que ha llegado a afirmar que más allá del derecho de soberanía de los pueblos están los derechos humanos de los ciudadanos. En su Informe anual sobre el Trabajo de la Organización de Septiembre de 1997, afirmó que “también hemos aprendido que la falta de acción ante la violencia masiva y las amenazas a la paz y seguridad internacionales no son una opción aceptable o viable”.

Las intervenciones a las que se alude son las llamadas Operaciones de Paz, que hoy se están llevando a cabo en más de 20 puntos distintos de la tierra. A estas Operaciones de las NN.UU. hay que añadir las que promueven otros organismos internacionales e instituciones como la Unión Europea, OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea), la UEA (Unión de Estados Africanos), etc. En todos los casos el objetivo es evitar la extensión del conflicto, recuperar la paz o lograr un alto el fuego que permita buscar la solución por medios pacíficos[10].

Todos estos objetivos, así como los de defender a una minoría en peligro, etc., pueden y deben considerarse como acciones humanitarias en su más amplio sentido, ya que de otro modo quedarían éstas reducidas a tareas de asistencia muy similares a lo que en el siglo pasado se llamaba “beneficencia”. Así lo entiende la ONU, como se refleja en muchos de los Mandatos y Declaraciones formulados en los últimos años. Otra cosa es que los esfuerzos por la paz no se limiten al cese de las acciones bélicas, como queda dicho[11].

Reforzando estos criterios, los requisitos que se fijan para considerar como lícita una intervención militar son muy estrictos. En el Manual editado por el Ministerio de Defensa se citan los siguientes: legitimidad, multinacionalidad,

9. Mayor Zaragoza, Federico: *El derecho humano a la paz*. UNESCO 1997.

10. *Manual de Operaciones de Paz,* editado por el Ministerio de Defensa. Madrid 1995. En el Manual se citan como instrumentos diferenciados del Programa de paz de la ONU: la diplomacia preventiva; establecimiento de la paz; Mantenimiento de la paz; mantenimiento de la paz; imposición de la paz; consolidación de la paz. pag. 26. Todos estos conceptos determinan intervenciones diferentes aunque tengan el mismo objetivo final.

11. El tema está ampliamente desarrollado desde un punto de vista crítico con respecto a las intervenciones militares por Fisas, Vicenc, en *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Ed. ICARIA. Barcelona. 1998. Pág. 21 Salas Larrazabal, en la obra citada, lo estudia de forma más extensa y detallada en el capítulo 2.

uso limitado de la fuerza, consentimiento de las partes, imparcialidad, credibilidad, y desarrollo en paralelo de misiones de negociación y mediación. Es evidente que parte de estos requisitos chocan con los problemas planteados en algunos conflictos recientes, como es el caso de Timor y Sierra Leona, y que precisan una nueva redacción si se quiere poner en marcha el proyecto de las actuaciones preventivas, pero en todo caso indican con claridad el criterio de respeto al derecho internacional con el que se deciden[12].

La segunda operación de la que se puede hablar es la *cobertura militar* realizada con el objeto de hacer posible la acción humanitaria. Cuando se trata de catástrofes naturales rara vez se necesita una cobertura militar diferente a la que las autoridades del lugar puedan proporcionar, pero en áreas en conflicto este apoyo es imprescindible[13], como quedó dramáticamente demostrado en Somalia y, sobre todo, en el conflicto de los Grandes Lagos, donde por falta de esta cobertura no se pudo llevar a cabo la ayuda humanitaria prevista.

La cobertura puede ir desde la misión simple de mantener el orden público, evitar pillajes y agresiones puntuales, a la necesidad de una operación militar con todas las consecuencias, como sucedió en Bosnia-Herzegovina con la protección a los convoyes, o en Timor Oriental para proteger la vuelta de los nativos a sus hogares[14].

No siempre estas misiones de protección se pueden prever y por lo tanto ser fijadas en el Mandato de las NN.UU. o del Organismo internacional responsable. En bastantes más casos de los deseables surgen como consecuencia de la evolución de los acontecimientos. Un ejemplo de ello fue la intervención de la Bandera de la brigada Paracaidista española en el Kurdistan, al finalizar la Guerra del Golfo, que tuvo que compaginar su función de defensa de los refugiados kurdos, con el apoyo logístico en labores propias de ayuda humanitaria. Basta ver fotografías de aquella operación, la primera de estas características en la que intervenía España, para darse cuenta de lo que se tuvo que improvisar para repartir alimentos, instalar botiquines de campaña, etc. en una situación especialmente difícil. En el otro extremo cabe citar lo sucedido en Zaire y Ruanda, donde el deterioro del conflicto tribal puso en evidente peligro al personal de las ONG, que tuvo que ser primero defendido y después evacuado por fuerzas militares.

---

12. “Lo cierto es que cuanto más proliferan los conflictos internos más se violan los derechos humanitarios”. Fisas, Vicenc. *ob.cit* pag. 109.

13. Roberts, Adam. “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años 90” en *Los desafios de la acción humanitaria*, ob.cit.pags. 47 y 48.

14. En el caso de los acontecimientos en Timor Oriental, el Secretario General de las NN.UU., Kofi Annan pronunció una de las críticas más dramáticas que se conocen sobre la necesidad de proteger a las poblaciones víctimas de una agresión que sólo cabía defender con unidades militares.

Hay que destacar a este respecto la importancia de las decisiones tomadas por la Unión Europea Occidental en la reunión de Amsterdan de 1997 y por la Alianza Atlántica en abril de 1999, al definir el nuevo Concepto Estratégico, en el que se recoge y respalda lo decidido por la UEO respecto a las misiones para las que debe estar preparado el Ejército Europeo. Estas misiones, denominadas "Misiones Petersberg" en razón de la localidad en la que se estudiaron, añaden a las clásicas las de apoyo a acciones de emergencia y las de ayuda humanitaria. En ninguno de los casos se pretende reemplazar a otras Organizaciones sino complementarlas y proporcionarles la protección necesaria parea que la acción humanitaria sea eficaz. Con estas decisiones se han incorporado oficialmente este tipo de funciones a las estrictamente militares y lo que había sido en la mayoría de las ocasiones producto de una decisión concreta de un gobierno ante una situación de violencia, ha pasado a formar parte de las doctrinas de actuación de los Ejércitos, con lo que ello supone de preparación y de incorporación de los criterios básicos por los que se rigen, en la formación de los cuadros de mando[15].

6. Operaciones de carácter subsidiario

Hasta hace pocos años las operaciones más corrientes eran las de *apoyo logístico*. Ha de partirse de la premisa de que cuando surgen catástrofes de envergadura los medios disponibles para afrontar las consecuencias quedan desbordados. En el caso de los países menos desarrollados este déficit se agrava tanto por la falta de medios como porque las consecuencias de la catástrofe son mayores. Como se ha repetido en distintos foros con ocasión de los últimos terremotos e inundaciones, este tipo de desastres causa muchos más muertos y más destrucción en las regiones pobres, porque están menos protegidas, sus viviendas están peor construidas, tienen menos capacidad de anticiparse al desastre, etc.

Los Ejércitos, del propio país y de las naciones que deciden ayudar, son los que poseen más capacidad humana, material y técnica para llevar a cabo las tareas de emergencia. Normalmente su disponibilidad es inmediata y al estar preparados para actuar en situaciones de conflicto y a controlar y dirigir a grandes masas, se considera que son los instrumentos adecuados. España, dentro de las limitaciones de sus Fuerzas Armadas ha llevado a cabo con éxito este tipo de

15. "La cooperación para el desarrollo es sólo uno de los instrumentos de la política exterior; hay que reforzar los mecanismos de coordinación entre todos los instrumentos de que disponen los países donantes: militares, políticos, de cooperación....". *Conflicto, Paz y Cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid 1998. pag. 47.

ayudas en Centroamérica con ocasión del huracán Mitch y con los terremotos posteriores[16].

Este caso, que está en la memoria de todos por ser el más llamativo y reciente, no debe hacer olvidar que ha sido tradicional este tipo de ayudas. Baste recordar las inundaciones de Túnez donde se desplazaron de inmediato Unidades de Pontoneros, el terremoto de Agadir en 1960 en el que hubo 15.000 víctimas y donde intervinieron el Ejército de Tierra y el del Aire, o las ayudas prestadas dentro del territorio nacional en las inundaciones de Bilbao, el Pallars o Valencia. Todo ello sin contar con los habituales apoyos en los casos de incendios, inundaciones de menor repercusión, la búsqueda y recuperación de náufragos y una larga serie de intervenciones de colaboración con las autoridades civiles.

La indudable eficacia de estas ayudas no debe ocultar las dificultades que plantean, ya que en muchas ocasiones los medios de que disponen los Ejércitos no son los más adecuados. A medida que se organizan y se dotan de mejor material las Organizaciones No Gubernamentales y los Organismos oficiales responsables para solucionar este tipo de problemas, son éstos los que han de llevar a cabo estas misiones, quedando las Fuerzas armadas como “reserva” puesto que su intervención conviene que tenga el carácter de subsidiaria. Siempre pueden surgir catástrofes que por su entidad y pos sus características exijan el protagonismo de los Ejércitos, como se ha demostrado en los casos de Chernobil o en el atentado terrorista con gases en el Metro de Tokio. Pero lo deseable es que en la medida de lo posible, en las situaciones más previsibles y corrientes sean Organizaciones civiles las actúen.

Por último han de tenerse en cuenta las *ayudas humanitarias* propiamente dichas. Unas veces se realizarán con los medios propios y otras cooperando con ONGS. y con otras Organizaciones de Ayuda. Como se ha dicho, este tipo de misiones está contemplado desde 1997 en los Planes de la UEO y en consecuencia en los de los países miembros, y son múltiples y constantes los ejemplos que se pueden citar. En la mayoría de los casos esta ayuda surge como una necesidad añadida a la misión principal de la Unidades militares destacadas. En este tipo de actuaciones, las Fuerzas Armadas españolas se han ganado un enorme prestigio en los lugares más diversos.

---

16. Basten algunas cifras para dar una idea del esfuerzo realizado: España envió un buque de transporte de la Armada con fuerzas de Infantería de Marina y una Compañía de Ingenieros para llevar a cabo la construcción de dos puentes, vitales para hacer posible la comunicación entre las regiones afectadas, así como unos 500 kilómetros de caminos y vías de comunicación.

En el conjunto de las Operaciones de Paz y de Ayuda Humanitaria, han intervenido más de 30.000 hombres de las FAS.

Este éxito no se debe achacar a la calidad de los medios disponibles ni a la organización militar, sino a la calidad humana del personal de tropa y de los mandos. El español sintoniza con gran facilidad con las personas afectadas por una catástrofe, sean desastres naturales o como resultado de un conflicto bélico, y esto ha elevado de forma notable el prestigio de nuestros Ejércitos, no sólo ante la sociedad española, sino también, y esto es importante destacarlo, en los organismos internacionales.

Subsiste sin embargo el problema ya indicado de la falta de adecuación de los medios de que disponen los Ejércitos para las tareas a realizar en este tipo de operaciones. El calificativo de "humanitarias" se puede y debe añadir siempre que el objetivo sea paliar las necesidades de una determinada población, pero ello no excluye que actualmente se entiende por tales aquellas que se organizan con unos determinados medios y para catástrofes que, por desgracia, son bastante constantes.

Precisamente para adaptar al máximo las capacidades de las Fuerzas Armadas a las necesidades de una operación humanitaria, se están incrementando los contactos entre responsables de los distintos Organismos implicados. Para lograr una colaboración eficaz no basta con que se organice un grupo coordinador en el momento de las ayudas, sino que es conveniente que previamente se establezcan lazos que posibiliten conocer los distintos modos de actuación, las características de los medios a emplear y, sobre todo, se intercambien experiencias que permitan abordar las operaciones futuras con mayores posibilidades de éxito. Los recelos o el simple distanciamiento entre quienes luego van a tener que colaborar sobre el terreno no hace más que dificultar los resultados.

7. A modo de conclusión

Desde hace unos pocos años la participación de Unidades militares en la acción humanitaria está siendo bastante divulgada por los medios de comunicación. Esto de por sí es positivo en tanto se reconoce un esfuerzo y se crea un clima social en el que a los gobernantes les resulta más fácil tomar la decisión de enviar estas Fuerzas para paliar, o para cooperar en lograrlo, las consecuencias de los desastres naturales y de los provocados por el ser humano. Ahora bien, lo beneficioso de estas ayudas no debe ocultar el problema que aún existe, tanto en el terreno del Derecho, como en la organización y la dotación de medios adecuados, para que estas misiones alcancen siempre el resultado apetecido.

Es preciso diferenciar lo que es misión estrictamente militar de lo que debe tener carácter subsidiario. Pero en lo primero han de valorarse no sólo las operaciones

de colaboración con medios logísticos, humanos y materiales, sino sobre todo las desarrolladas para proteger a las Organizaciones que llevan a cabo la acción humanitaria y sin la que no serían capaces de cumplir su misión asistencial Con todo, por encima de unas y otras ha de tenerse en cuenta que la razón de ser de los Ejércitos es la de lograr y mantener la paz y esta misión ha de ser entendida como una acción de carácter humanitario[17], más allá de las consideraciones y críticas que cabe hacer en el orden político, en relación a la seguridad internacional, los gastos de armamento o la participación de determinados ejércitos en los conflictos intra- e inter-estatales.

17. El problema que plantean estas operaciones ha sido calificado como "el dilema de la intervención" por el actual Secretario General de la ONU Kofi Annan, en la *Memoria anual* sobre la labor de la Organización, año 2.000, apartados 33, 36 y 37. El Informe publicado por Naciones Unidas tiene el sugestivo subtítulo de "Un destino común, un compromiso renovado".

¿QUÉ QUEREMOS DECIR CUANDO DECIMOS “DESASTRE”?

VÍCTOR DE CURREA-LUGO*

RESUMEN

La forma como se han concebido los desastres a lo largo de la historia de la humanidad se refleja en el tipo de acciones y de medidas con que las comunidades intentan afrontarlos. En el artículo se intenta recoger parte del debate sobre los desastres como fenómenos que afectan a comunidades determinadas, con condiciones de vida identificables y en marcada asociación con su nivel de desarrollo. Luego de una re-definición / presentación de los conceptos más usuales en el ámbito de los desastres —vulnerabilidad, amenaza, víctima, etc.,—se presenta a manera de conclusión una lista —nada exhaustiva— de las que podrían ser las asignaturas pendientes de las instituciones y organizaciones responsables de la prevención y atención de desastres.

Presentación

Para comprender, para abstraer, para aprender un concepto, ya sea matemático, filosófico, estadístico, epidemiológico o social hay que trascender las categorías de nuestra experiencia inmediata. Esta es la primera dificultad para podernos entender con un concepto que como todo concepto es variable a través de la historia, siendo difícil precisar su nacimiento, difícil analizarlo a través de su evolución y difícil precisar que es aquí y ahora.

Héctor Abad Gómez

* Médico Cirujano por la Universidad Nacional de Colombia, Master en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y doctorando por la Universidad Complutense de Madrid. Autor del libro Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano (Plaza y Janés - CICR, Bogotá, 1999). E-mail: decurrea@hotmail.com

A partir de las definiciones que se elaboran de un fenómeno, un mecanismo o una eventualidad, se han derivado tanto los abordajes teóricos como las decisiones de tipo práctico. En la prevención y atención de desastres, las medidas legislativas y organizativas son, en buena parte, fruto de las redefiniciones de desastre y de los otros aspectos que le acompañan. En el caso de las ciencias aplicadas, cada día queda menos espacio para las especulaciones y las explicaciones sobrenaturales como origen de los fenómenos naturales —no por eso despreciables, como desarrollaremos más adelante—. Cada vez se apilan más pruebas indicando que muchos eventos “naturales” son más exactamente consecuencia directa del daño ambiental que el hombre ha ido generando, de la pobreza y de la injusticia social.

1. Desastre

El desarrollo de nuevas tecnologías, la carrera armamentista, el recalentamiento del planeta y la contaminación con desechos industriales hacen que aumenten de manera importante las amenazas de supervivencia para la humanidad[1]. La contaminación ambiental con gases de origen industrial —CO_2, Metano y Fluoro-cloro-carbonados, principalmente—, la destrucción de la capa de ozono, la tala de bosques, entre tantos otros aspectos, han generado el desequilibrio ambiental necesario para que los desastres “aparezcan”.

Actualmente la Organización Mundial de la Salud, OMS, define desastre natural como “un acto de la naturaleza, de tal magnitud que da origen a una situación catastrófica en la que súbitamente se alteran los patrones cotidianos y la gente se ve hundida en el desamparo y el sufrimiento; como resultado de ello, los afectados necesitan víveres, ropa, vivienda, asistencia médica y de enfermería, así como otros elementos fundamentales de la vida y protección contra factores y condiciones ambientales desfavorables, los cuales, en la mayor parte de los casos, deberán provenir de áreas que están fuera de la zona de desastre”.

Para presentar la discusión podemos definir tres corrientes de pensamiento que destacan en la explicación de los desastres y por tanto determinan la respuesta de las personas:

1. TORO, Gabriel; “Hambre, hombre y medio ambiente”. *Revista Facultad de Medicina*, Universidad Nacional. Bogotá, Vol. 41, N. 1, 1993. p. 28-44

- El desastre como un fenómeno sobrenatural.
- El desastre como un evento natural.
- El desastre como un asunto social.

El desastre sobrenatural

Los terremotos, las inundaciones, los ciclones, la acción volcánica y los maremotos, fueron leídos por los pueblos primitivos -al igual que la lluvia y los truenos- como manifestaciones de los dioses, al punto que a dichos fenómenos se les otorgaba representación y lugar entre otras deidades como el sol y la luna. En esta lógica corresponde a Poseidón el nacimiento y fin de maremotos y ciclones en la mitología greco-romana. En la mitología cristiana se observa algo similar, tanto en las plagas de Egipto como en las dolencias individuales: "si no escuchas la voz del señor (...) que el señor te hiera de tisis, calenturas y delirios"[2].

Por tanto, las soluciones y/o las consecuencias de los desastres tampoco provendrían de las personas sino de sus dioses: Noé —primer desastrólogo, creador del plan de emergencia ante un desastre como lo fue el diluvio universal— evacuó a los animales en el Arca por consejo divino, en la mitología cristiana. Hasta el mismo término *desastre* proviene de los vocablos latinos "des" que significa negativo o contrario y "astre" que equivale a estrella o astro, y así, denotaría un suceso adverso producido por los astros o estrellas[3].

Pero el pensamiento de "premio/castigo" no es exclusivo de los pueblos primitivos, ni ajeno a nuestra realidad actual: la muerte del grupo de vulcanólogos que exploraban el cráter del Volcán Galeras, al sur de Colombia, fue interpretada por algunos como "el castigo por despertar al volcán" de su geológico sueño. Si aceptamos tal visión, ante los desastres sólo podemos rezar.

El desastre natural

El desastre como "natural" reduce el fenómeno en discusión a un origen espontáneo, repentino, sin causas o con causas "naturales" -que viene a ser lo mismo-. El concepto de "natural", además, lleva implícito una tendencia, un escollo a entender los eventos de la naturaleza como impredecibles

2. DEUTERONOMIO, Cap. 28, Versículos 21-28
3. PÉREZ CALDERÓN, Jorge Luis: "La problemática de la salud general y salud mental en desastres". *Serie de monografías clínicas, núm. 2.* México: 1989. p. 3-8.

y fatales, como “actos de Dios” cercanos a lo mágico y por tanto inmanejables[4], con lo cual queda la puerta abierta a uno de los mayores aliados de los desastres: la impunidad de las instituciones y de las organizaciones sociales.

El peligro de construir sobre el concepto de lo “natural” lleva implícito que la presentación de un fenómeno de estos es “normal”, “esperada”, “inevitable” no quedando más alternativas a los hombres que las medidas paliativas o la contemplación; es decir, mientras frente al desastre natural nos reducimos a las oraciones, en ésta lógica nos reducimos a la atención, a las labores de socorrismo y, en términos previos al desastre, lo máximo que podemos hacer es preparar los cuerpos de socorro para que “hagan cosas”.

La división que se tenía hasta hace poco tiempo entre “naturales” y los “producidos por la mano del hombre” implica desconocer la acción del hombre que modifica —positiva o negativamente— la naturaleza, la multicausalidad de los desastres y la evitabilidad de los llamados “naturales”.

El desastre como asunto social

Un desastre no es un acontecimiento físico sino un proceso social, económico y político disparado por un fenómeno natural[5]. Así, queremos diferenciar las causas del desastre del desastre mismo. Comparar sucesos como los de Seattle (donde un seísmo produjo sólo un muerto, por un infarto cardiaco) y otro seísmo de igual intensidad ocurrido en La India (produciendo cien mil muertos) parecen ser prueba contundente.

Con la primera lectura (el desastre como sobrenatural) sólo podríamos rezar, con la segunda (el desastre como algo natural) sólo podemos prepararnos para asistir a las víctimas, con este último enfoque la prevención de los desastres y la mitigación de los efectos es posible.

Para resumir, podemos definir un desastre, como una alteración o una ruptura en la dinámica de un sistema, la cual logra sobrepasar la capacidad de ajuste y autorregulación del mismo. Luego, un desastre es una relación, una pérdida de la armonía de un sistema, una pérdida de la capacidad de

4. FEDEROVISKY, S; HERZER, H; “Desastres: su conceptualización”. Instituto internacional de medio ambiente y desarrollo. Buenos Aires: 1988.

5. *Ibid*.

auto-regulación, una ruptura en un tiempo y un espacio determinados, un salto cualitativo por la acumulación de diferentes elementos cuantitativos.

Para el caso de las instituciones de salud, por dar un ejemplo, un desastre es un evento capaz de superar —por su demanda— la oferta de servicios asistenciales al punto de generar déficit, desorganización e incapacidad del servicio de salud para responder de una manera adecuada[6] y que, por tanto, necesita de ayuda externa para solucionar tal demanda[7]. Esta característica merece subrayarse: una situación que genera una demanda por encima de las posibilidades regulares de atención, que genera una ruptura más allá de sus límites "normales".

Sirve precisar que esta noción de normalidad no hace referencia al "deber ser" sino al "ser previo" de la crisis, a las condiciones anteriores a la evidencia cualitativa del cambio negativo que es el desastre. Por tanto, cuando se plantea la acción humanitaria, ésta apunta al restablecimiento de tal "normalidad" y no del deber ser.

Esto de ninguna manera es una resignación a unas condiciones previas al desastre sino una delimitación de tareas: lo propio de la acción humanitaria es lo que se exige a las organizaciones que apuestan por tales acciones. Lo otro es la consecución de un modelo de desarrollo y de justicia social diferente, cuya consecución no se hace (ni se debe ni se puede hacer) a través de ambulancias o camillas, sino de acciones políticas que trascienden lo puntual de la asistencia en crisis o la prevención de desastres.

2. Amenaza

Se entiende por amenaza el peligro latente, la probabilidad de ocurrencia de un evento potencialmente desastroso durante cierto período de tiempo y produciendo efectos adversos en un sitio dado[8]. En otras palabras, podríamos definirlo como los elementos externos a una comunidad que significan un peligro potencial: vivir en una zona de alta sismicidad, la proximidad de un volcán, la presencia de un río cercano, etc.

6. SARMIENTO, Juan Pablo: *Plan Hospitalario de Emergencias. Documento Número Uno*. Ministerio de Salud. Bogotá: 1989.

7. CHÁVEZ, H; SAMANIEGO, N; "La capacitación del trabajador de atención primaria". *Serie de Monografías clínicas N. 2*. México: 1989. p. 241-250

8. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS/OMS*: Mitigación de desastres en instalaciones de la salud. Aspectos de ingeniería. Vol. 4.* Bogotá: 1993.

Recurriendo al juego académico de las posibilidades, alguien podría afirmar que un volcán en erupción es un espectáculo de belleza sin igual; es cierto: la armonía, la fuerza y la belleza de un volcán en movimiento son incomparables, pero lo que en el cine, por ejemplo, resulta admirable, en la realidad es patético y no por la erupción del volcán, el movimiento de la tierra, ni por el anegamiento de las aguas sobre las playas del río, sino por sus consecuencias. Si el desastre no lo constituye el fenómeno natural en sí sino sus consecuencias; un movimiento telúrico en un desierto, ¿se podría considerar un desastre?

La amenaza, “sirve” para poner al descubierto las vulnerabilidades de una comunidad, pues una amenaza se convierte en riesgo sólo cuando se conjuga con una fragilidad del entorno amenazado. Pero, en todo caso, la existencia de ese detonador externo es necesaria para que hablemos de desastre. Entendiendo por riesgo la probabilidad de que se presenten pérdidas o consecuencias económicas y sociales debido a la ocurrencia de un fenómeno peligroso[9], diríamos que:

RIESGO “es proporcional a” LA AMENAZA

Es necesario distinguir entre el riesgo, propiamente dicho, y la percepción del riesgo. Ante una pregunta sobre lo que más necesitaban, hecha a una mujer en plena inundación, ella con el agua al nivel de las rodillas y vieja luchadora año tras año en contra de las mismas inundaciones, contestó: “lo que necesitamos es una iglesia”. Su percepción del riesgo es diferente, lo que hace que varíe su implicación en un programa de prevención y atención de desastres como se quisiera desde las oficinas de las ONG.

3. Vulnerabilidad

Algunos autores insisten en la necesidad de diferenciar un hecho de sus consecuencias, diferenciar el fenómeno natural del desastre natural. Un fenómeno es el hecho que sólo se vuelve desastre por su impacto y/o sus consecuencias en una comunidad con determinadas condiciones de vulnerabilidad[10].

9. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS/OMS; *Guías para la mitigación de riesgos naturales en las instalaciones de salud en América Latina*. Bogotá: 1991.

10. MASKREY, Andrew; *El manejo popular de los Desastres Naturales. Estudio de Vulnerabilidad y Mitigación*. Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo, ITDG. Lima: 1989.

En el terremoto ocurrido en Popayán (Colombia) en 1983, los muertos en el Conjunto Residencial Pubenza, de reciente construcción, no se produjeron por el movimiento de la tierra en sí sino por la deficiencia de las estructuras que no cumplían las normas de sismo-resistencia. Igual cosa podemos decir de los tres hospitales de Ciudad de México que se derrumbaron en el momento que más se les necesitó: el seísmo de 1985.

Por *vulnerabilidad* se entiende la medida de susceptibilidad o predisposición intrínseca de los elementos expuestos a una amenaza[11]. Es la sensibilidad de un sistema al recibir un estímulo externo, es la fragilidad intrínseca[12]. Varios modelos pedagógicos la explican desde diferentes categorías de vulnerabilidad (socio-económica, cultural, política, etc.[13]). Otros dividen la vulnerabilidad en tres franjas o tipos[14]:

- La vulnerabilidad física y material (la pobreza en sí, la falta de infraestructura de servicios públicos, viviendas en zonas de alto riesgo, etc). A esto mismo, Galtung llamaría "violencia estructural"[15].
- La vulnerabilidad social y por falta de organización (falta de cohesión social y familiar, inexistencia de redes sociales de apoyo).
- La vulnerabilidad psicosocial —más imprecisa en sus límites—, (abarcaría grado de madurez y capacidad de respuesta de un colectivo a un agente estresante).

Otros textos[16], para precisar la vulnerabilidad de las edificaciones, hablan de:

- Vulnerabilidad Estructural, se refiere a aquellas partes de un edificio que lo mantienen de pie.

11. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS/OMS; *Guías para la … Op. cit.*

12. En España, la difusión de la vulnerabilidad, como categoría de análisis, se debe principalmente a los trabajos de Karlos Pérez de Armiño. Ver: PEREZ DE ARMIÑO: "Vulnerabilidad y desastres", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa, núm. 24*, Instituto de Estudios sobre el desarrollo y la economía internacional, Vitoria, 1999.

13. Para Wilches-Chaux, existe vulnerabilidad natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica y cultural. Ver: WILCHES-CHAUX, Gustavo: "La vulnerabilidad global", en: *Los desastres no son naturales*, La Red, En: http://osso.univalle.edu.co/tmp/lared/public/libros/11/11art4.htm, diciembre 28 de 1999.

14. Este esquema es tomado del libro clásico: ANDERSON, Mary; WOODROW, Peter: *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press; Boluder, Colorado y UNESCO; Paris, 1989, pp. 9-25; esquema que es recogido y adoptado por instituciones como la Cruz Roja. Ver: FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA: *Informe Mundial sobre desastres 1993*. Ginebra, 1994.

15. GALTUNG, Johan: *"Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization"*, London, SAGE, 1996; especialmente su primera parte: Peace studies: basic paradigms; y del mismo autor: "*Conflict transformation by peaceful means"* Geneva, United Nations, 1998.

16. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS/OMS*: Mitigación de desastres en instalaciones de la salud. Aspectos Generales, Vol. 1*. Bogotá: 1993

- Vulnerabilidad No Estructural, se refiere a los componentes de un edificio que están incorporados a las partes estructurales ventanas, puertas), cumplen funciones esenciales (calefacción, fontanería) o simplemente están dentro de las instalaciones (equipos). Una institución de salud puede no sufrir mayores daños en su parte estructural pero tener serias averías en sus equipos al punto de quedar incapacitado para prestar servicios.
- Vulnerabilidad Funcional, se refiere a la distribución y relación entre los espacios arquitectónicos y los servicios que presta el edificio (p. ej. en un hospital la distribución de las áreas de servicios).

En el terremoto de Pereira (Colombia, 1995), la mayor afectación se produjo en los edificios públicos; indagaciones posteriores demostraron que la corrupción había sido la causa de la vulnerabilidad: recursos inicialmente destinados para tales construcciones fueron desviados a otros fines y los edificios finalmente fueron construidos con presupuesto insuficiente y materiales inadecuados.

Lo cierto es que la vulnerabilidad es una característica de ciertos procesos y estructuras sociales y no una característica temporal de los peligros naturales[17]. La fragilidad de una población no está dada por habitar zonas inundables sino por carecer de recursos o tener métodos insuficientes o ínfimos para afrontar los anegamientos.

La vulnerabilidad es un concepto dinámico y varía en una población dependiendo del momento por el que dicha población está pasando frente al evento desastroso: un subgrupo puede ser más vulnerable a la desorganización social en la fase de rehabilitación, y otro, diferente, más vulnerable a las lesiones en la fase de impacto.

Los países subdesarrollados son tristemente los más vulnerables. Cifras de diferentes estudios muestran cómo un mismo fenómeno de igual intensidad es causante de daños 30 veces más graves en un país pobre que en un país desarrollado. En Perú, con 31 desastres se produjeron 90 mil muertos, mientras que en Japón con 43 desastres hubo 2.700 muertos[18]. Aquí aparece otra relación de proporción directa:

RIESGO “es proporcional a” LA VULNERABILIDAD

17. MASKREY, *Op. Cit, El manejo popular…*
18. *Op. Cit.*

Diríamos, a manera de conclusión que:

RIESGO = VULNERABILIDAD x AMENAZA

4. Capacidad

Mientras "llega" el ansiado desarrollo (léase la verdadera y duradera prevención) las comunidades y sus organizaciones tienen que echar mano de sus fortalezas para afrontar las crisis. La capacidad es la otra cara de la vulnerabilidad, esas cosas que representan la fortaleza y permiten la expresión de las posibilidades de una comunidad.

A cada una de las vulnerabilidades posibles se opone, en tensión, una capacidad: siguiendo el esquema citado[19]:

- Capacidad física y material.
- Capacidad social y para la organización.
- Capacidad psicológica y motivación:

VULNERABILIDAD "en tensión con" CAPACIDAD

Esta pareja dicotómica vulnerabilidad - capacidad es dinámica y cambiante. Por eso cuando se trabaja en desastres, la definición concreta de qué es lo vulnerable y cuál es la capacidad pueden incluso intercambiarse en el tiempo. Ningún ser humano es total y absolutamente vulnerable, en cada persona hay alguna capacidad, una fortaleza para aportar a la solución de la crisis. Y parte de la buena "administración del desastre" es precisamente permitir y potenciar el afloramiento de tales capacidades. Incluso, un elemento que en principio puede ser desmovilizador, redirigido, puede aportar a la solución. En las inundaciones rápidas de Bagadó (Colombia, 1994), la fe religiosa de la comunidad permitió que el sacerdote liderara el proceso que no pudieron liderar ni el alcalde ni demás líderes políticos por el nivel de descrédito en el que se hallaban.

RIESGO / CAPACIDAD = DESASTRE

Las capacidades significan entonces esas herramientas (físicas, materiales, sociales, organizativas, psicológicas) que permiten que aún en un mismo

19. ANDERSON, Mary; WOODROW, Peter: *Op. cit.*, pp. 9-25;

contexto de vulnerabilidad física y ante una misma amenaza, la respuesta de la comunidad sea diferente.

5. Mitigacion y prevención

Cuando entendemos que los fenómenos no son ni sobrenaturales y por tanto no son castigo de los dioses, ni naturales y por tanto se pueden prevenir, ni mucho menos sus afectados fruto del azar sino escogidas de manera muy selectiva por el grado de vulnerabilidad que presentan, podemos entonces adentrarnos en la prevención y la mitigación como las armas más económicas, tanto en vidas humanas como en bienes materiales, para que las personas afronten los desastres.

La mitigación es la serie de medidas que pueden tomarse para minimizar los efectos destructivos y disruptivos de los fenómenos naturales peligrosos y por tanto aminorar la magnitud de un desastre[20]. Estas medidas en muchos casos no salen de los abordajes teóricos en parte porque la mitigación, aunque reconocida por muchos, todavía tiene baja prioridad en la agenda de las agencias internacionales.

Respecto al abordaje de la mitigación se observan dos tendencias principalmente:

- La que opta por la reducción de la amenaza.
- La que plantea la reducción de la vulnerabilidad. Este última, a su vez tiene dos posiciones: b1.) reducir la vulnerabilidad al tratar los síntomas —p. ej. viviendas vulnerables—, ó b2) reducir la vulnerabilidad desde la mitigación de las causas —p. ej. no permitir asentamientos humanos en zonas de alto riesgo—[21].

Lo cierto es que tanto la mitigación nacida únicamente de la disminución de la amenaza (opción a) y la que se desprende únicamente de la disminución de la vulnerabilidad sintomática (opción b1), obedecen más a un discurso tecnocrático. No bastaría construir viviendas no vulnerables, simplemente, si esas viviendas no tienen, por ejemplo, suministro de agua potable; tampoco serviría prohibir asentamientos humanos en una zona de alto riesgo si las personas no tienen más opciones de vida (parte de la obligada respuesta en el marco de la opción b2).

20. MSKREY, *Op. Cit. El manejo popular…*
21. *Op. Cit.*

RIESGO / PREVENCIÓN = DESASTRE

En la región del Amazonas existe una comunidad indígena que construye sus casas a orillas de los ríos a manera de palafitos y además con un sistema de "doble suelo" siendo el inferior de guadua, con lo cual, al subir el nivel de las aguas, el primer suelo eleva la casa a través de los ejes verticales al mismo ritmo que ascienden las aguas, mientras en el segundo suelo las personas desarrollan su vida de manera normal; aquí la capacidad es el conocimiento tradicional de las personas y es tal capacidad la que permite la mitigación (ese "decirle no" a la vulnerabilidad[22]); pero, por ejemplo, frente a ciertas enfermedades, tales costumbres, pueden ser un elemento de vulnerabilidad[23].

Sería pues lo ideal que las medidas de mitigación centraran su actividad en la disminución de la vulnerabilidad causal, ideal sólo posible cuando se entienda e incorpore el concepto de prevención, con todas sus implicaciones, a los planes de desarrollo de una sociedad. Es decir, la mitigación debe no sólo tocar en cuanto a medidas técnicas, sino también —y ante todo— en medidas de carácter político.

La prevención debe ser, ante todo, una estrategia para el desarrollo; no hay que crecer para una vez desarrollados pensar en la prevención sino aplicar los elementos de la prevención como parte estructural del desarrollo[24].

RIESGO / DESARROLLO = DESASTRE

Es necesario entender que prevenir no implica necesariamente el quehacer antes de, sino que tiene cabida en todas las fases de un desastre. Coloquemos las lesiones por trauma como ejemplo para ilustrar las medidas de mitigación en diferentes fases[25]: la prevención en trauma puede dividirse en primaria,

22. Así se relaciona la pareja mitigación - vulnerabilidad, por oposición, siendo la otra pareja dicotómica prevención - riesgo; con lo cual la prevención es ese "decirle no" al riesgo. La mitigación es la disminución de la fragilidad del sistema en cuestión, la prevención es la eliminación del riesgo. Ver: WILCHES-CHAUX: *Op. cit.*

23. Para lo relacionado con la mitigación y las herramientas populares para su implementación, ver: MASKREY, Andrew: "Vulnerabilidad y mitigación", en: *Los desastres no son naturales*, La Red, En: http://osso.univalle.edu.co/tmp/lared/public/libros/11/11art3.htm, diciembre 28 de 1999.

24. CARDONA, Omar Dario; *Desastres naturales, cambio global y desarrollo sostenible*. Ensenada, Baja California, México: 1993

25. Estos ejemplos son sólo a manera de metáfora y de ningún modo deben entenderse como una postura organicista para explicar la sociedad. Para tal teoría el hombre es parte de un todo llamado raza o nación, todo que tiene un alma colectiva a la que se deben todos sus miembros. El colectivismo llevado al extremo, es la argumentación fascista del organicismo en la cual la sociedad es un ser vivo que tiene órganos dañados a los que habría que extirpar. Ver: DIAZ, Elias: *Estado de Derecho y sociedad democrática.* Primera edición: 1966, Novena edición: Taurus, Madrid, 1998, pp. 57-100. En la historia de la medicina, se observa la concepción organicista entre médicos y filósofos árabes de la edad media. Ver: LAIN, *Historia de la medicina,* Ed. Masson, Barcelona, *1978,* p. 171

secundaria y terciaria. La prevención primaria se refiere a la eliminación del incidente traumático en la totalidad y por completo, prevención secundaria implica la reducción de la severidad de las lesiones durante el incidente y la prevención terciaria implica los esfuerzos, una vez ha sucedido el trauma, que apuntan a optimizar la evolución del lesionado[26].

La prohibición de asentamientos en zonas de alto riesgo, los programas contra la desnutrición, el suministro de agua potable, el acceso a la educación son las primeras herramientas en la prevención de desastres y de sus secuelas (p. ej. la respuesta inmune de un niño desnutrido es menor, al punto que un niño con una enfermedad y con desnutrición aguda tiene 2,8 veces más riesgo de morir en relación con un niño nutrido y con la misma enfermedad asociada[27].

Así, el manejo ambiental, la cualificación de la organización social y el oportuno y adecuado manejo de suministros, prevendrían las complicaciones que representan, para una zona de desastre, la desorganización y el caos (muchos autores a la desorganización social posterior a un desastre le llaman “el segundo desastre”). La preparación de Planes Hospitalarios de Emergencias garantizaría un mejor nivel de respuesta de las instituciones de salud. Y el manejo adecuado del medio ambiente, la conservación de la capa de ozono y la disminución de la tala de bosques, contribuirían a disminuir la vulnerabilidad de la especie humana.

La rapidez de reorganización y reconstrucción de una comunidad dependerá de las condiciones económicas y del nivel de integración social previo al desastre[28]. Una vez ceden las ayudas oficiales disminuye también el nivel de organización, lo que se refleja en una mayor desorganización social[29].

6. Víctimas y/o damnificados

Los afectados directos por la acción desastrosa se recogen en el término *víctimas*, término que a veces no sólo es vacío y hueco como consecuencia de su

26. TORO, S; “Epidemiología y prevención de los factores de trauma en pediatría”. *Memorias del Seminario Taller Latinoamericano de Urgencias en Salud*, Universidad de Antioquia. Medellín: 1993. p. 55-72

27. PERRIN, Pierre: *War and Public Health*, ICRC, Geneva, 1996.

28. BOLTON, P; “Desorganización comunal y familiar después de un desastre”. *Serie de Monografías clínicas N. 2*, México: 1989. p. 159-168.

29. DUNAL, C; GAVIRIA, M; “Evaluación de los problemas en albergues temporales a raíz de una inundación: necesidad de las actividades de investigación”. *Serie de Monografías clínicas N. 2*. México: 1989. p. 45-61.

uso continuo, etéreo e impreciso —como la indefinida cara de una vieja moneda gastada— sino que avala estigmas arriesgados. La víctima es ante todo persona, es persona-víctima, no simplemente "víctima" sin ser persona.

Se define como damnificado y/o víctimas a las personas, familias y comunidades afectadas por un desastre y/o sus consecuencias, necesitadas de ayuda material y asistencial para superar el impacto. Estos son los damnificados directos, pero hay un grupo —poblaciones cercanas, familias receptoras de damnificados— que participan de la afectación y que, si bien su alteración no es tan marcada, sí podría ser significativa, al punto que se convierten en damnificados indirectos, lo que —aunque suene a inflación de cifras— nos acerca más a la realidad de las consecuencias de un fenómeno natural, pues sus repercusiones van más allá del tiempo y del espacio que solemos acuñarles. Muchas veces las condiciones socioeconómicas de las comunidades asentadas en zonas de alto riesgo no son diferenciables de las de los supervivientes de los desastres.

En varias experiencias se ha visto que la población recibe un trato de "incapacitado" lo que tiende a reforzar una constante de la mayoría de tragedias: la población es un ser pasivo y como tal debe permanecer[30]. Esa noción de "eternos necesitados" determina de manera negativa los procesos de reconstrucción, reduciendo los individuos a cifras estadísticas. Afortunadamente, por lo menos en lo teórico, esta "verdad" empieza a tambalearse y se busca incorporar en forma activa a las comunidades en la prevención y atención de desastres.

Es importante, para evitar la estigmatización, no reducir al damnificado a un "menesteroso subsidiado"[31] ya que este tipo de prácticas genera dependencia e impide que el paciente se enfrente a la realidad[32]. Pero tampoco se puede elevar a la persona afectada, al summum del "deber ser" humano, pues su exaltación no es nada saludable. Las víctimas no son ni ángeles ni demonios, son, en palabras de Francisco Rey, "uno como nosotros, que está en un mal momento".

30. GARCÍA, C; PINZÓN, M; SOSSA, M*; El manejo de las donaciones y la atención a los damnificados en la tragedia del Ruiz.* Universidad Nacional: Bogotá: 1986.

31. DUNAL, C; GAVIRIA, M; *Op. cit.*

32. Esto explica -mas no justifica- el tratamiento recibido por los damnificados con ocasión de la avalancha del Volcán Nevado del Ruiz (Colombia, 1985) que, concentrados en sus albergues, perdieron su capacidad de hacer y de decidir, reducidos a las medidas que emanaban de las instituciones. GARCIA, C; PINZÓN, M; SOSSA, M*; Op. cit.*

Es claro que ni los desastres, ni los traumas que éstos producen, suceden al azar, sino que se manifiestan gracias a la vulnerabilidad de las comunidades y de los individuos. También es obvio que el concepto de población vulnerable designa a aquellas personas que por su fragilidad y sus condiciones de vida, más las amenazas que los rodean, están llamadas a ser las afectadas por las consecuencias de un fenómeno natural. Por tanto, las medidas preventivas deben obedecer a la mitigación de la vulnerabilidad de dicha población: desnutrición, enfermedades mentales, falta de agua potable, vías de acceso y evacuación, viviendas vulnerables, maltrato infantil, control prenatal, planes de vacunación, etc., en dos palabras: vida digna.

Lo anterior ya nos da una idea de quiénes son más vulnerables: los que no tienen servicios de salud o los tienen deficientes, los que tienen condiciones de vida indigna —desnutrición, miseria, hacinamiento, etc.— es decir: los países pobres, las ciudades más pobres dentro de los países pobres y aún los más, los pobres dentro de los pobres.

Al suceder el hecho desastroso la primera clasificación de afectados y de víctimas, dolorosamente, la hace el propio desastre: las víctimas que tienen menos probabilidades de autoprotegerse o colocarse en lugares seguros, son las más afectadas: los extremos de la vida, la presencia de enfermedades previas, las alteraciones mentales, los pacientes discapacitados, los que previamente presentaban un grado importante de desnutrición, las mujeres en gestación, y los que sufren lesiones importantes, son lo que consideramos población vulnerable. Es decir, aquellos individuos que por características físicas, sociales, económicas, culturales y/o mentales, tienen una mayor vulnerabilidad frente a una alteración física y/o ambiental importante, como lo es un desastre.

Podemos concluir diciendo que los desastres son selectivos en sus víctimas, los traumas no son accidentes, sino el resultado de una serie de variantes que actúan como mecanismos selectivos. Pero no basta con que los pobladores participen y se les dé prioridad en las labores de rescate sobre los grupos de voluntarios externos, ni basta con que se les reconozca su derecho a participar en la reconstrucción de sus viviendas dentro de los planes oficiales, sino que se hace necesario que tengan cabida en la toma de decisiones, en la elaboración de proyectos y en la supervisión de recursos.

7. Recomendaciones y conclusiones

Se observan tres posiciones de definición: sobre el desastre como un evento sobrenatural, como un fenómeno natural y el desastre como un fenómeno

social; lo cierto es que estas posiciones sólo son los extremos de una amplia gama de determinantes que al conjugarse producen un desastre.

Al comienzo planteábamos que las explicaciones sobrenaturales, que alimentan las interpretaciones de premio/castigo, ya han sido barridas de los institutos de investigación, pero NO de las comunidades. Al interactuar con éstas, el representante de cualquier tipo de institución debe pasar por reconocer tales creencias e incluso cumplir su trabajo "a pesar de ellas" (lo contrario podría ser el inmovilismo)[33] en beneficio de la prevención y atención de desastres. Esto no significa el culto al oscurantismo ni el desconocimiento de los avances científicos, sino una realidad aplastante: las comunidades determinan sus dinámicas de manera muy singular, a veces inesperada, independiente de los estudios técnicos existentes.

Está claro que la desorganización social a veces es tan causante de alteraciones de conducta y enfermedades como el desastre mismo. La desnutrición, los trastornos de estrés post-trauma, la farmacodependencia, el abuso de alcohol, el aumento de abortos espontáneos, la incidencia de infartos, y hasta los índices de suicidio, son más notorios en un desastre cuya organización social posterior es caótica[34].

Otro concepto que ha venido derrumbándose es que para las tareas de prevención de desastres se requiere de grandes y costosos estudios científico-técnicos sin los cuales sería imposible dar paso alguno hacia la mitigación de sus consecuencias. Es cierto que no se debe desconocer ni mirar con indiferencia los datos emitidos por científicos y técnicos, pero éstos no son absolutamente necesarios y más aún, no son suficientes sino se acompañan de una acción concreta y decidida para evitar el desastre[35].

En este panorama, podríamos organizar algunos elementos para la intervención:

33. No queremos abrir el debate sobre el respeto a la cultura y los derechos de las personas, pues sobrepasa el alcance del presente documento, pero a manera introductoria se recomienda ver: VALDECANTOS, Antonio: *Contra el relativismo*, Visor, Madrid, 1999.

34. ALARCÓN R; "Sustratos conceptuales de la ecuación desastre natural-salud mental". *Serie de Monografías clínicas N. 2*. México: 1989. p. 9-25; y DUNAL, C; GAVIRIA, M; *Op. cit.*

35. La avalancha del Volcán Nevado del Ruiz sobre Armero (Colombia, 1985) fue antecedida de varios estudios científico-técnicos: dos comisiones presentaron informes con varios meses de anterioridad donde sostenían que las posibilidades de una deshielo variaban entre el 70 y 100%. Seis semanas antes del deslizamiento sobre el barrio Villa Tina (Medellín, Colombia), una institución oficial terminó un estudio donde informaba el sitio por donde podría fracturarse el cerro -tal como sucedió- y qué barrios afectaría. El día siguiente al desastre el estudio se hizo público.

- Éticos (el código de conducta y carta humanitaria[36])
- Jurídicos (International Disaster Response Law, ver *infra*, y Derecho Internacional Humanitario en el caso de las llamadas emergencias complejas, y
- Técnicos (proyecto Esfera, programa ERUs[37],

Además de lo dicho, se puede mencionar otras posibilidades que tendrían a su vez diferentes formas de articulación:

- La lucha contra la pobreza como parte de la agenda de la lucha por la prevención de desastres, no de una manera ingenua sino de manera decidida, pues "quien no sueña con ser Papa, no llega a Sacristán".
- Educarnos en otro concepto sobre el desastre, pues no basta compartir los resultados que nos muestran los desastres y seguir dirigiendo prioritariamente las acciones a la atención de las crisis y no a su prevención.
- Incluir la prevención de desastres en las agendas políticas, tanto nacionales como internacionales, lo que implica colocar "los designios de los dioses" en manos de los políticos, quienes a su vez deben dar cuenta a sus sociedades por sus acciones y omisiones, y sociedades que tienen el deber de vigilar y exigir a sus representantes por lo que es suyo[38].
- Legislar sobre la prevención de desastres (y por supuesto aplicar tales leyes y exigir su aplicación). Es posible desarrollar códigos que regulen los asentamientos, prohiban la construcción en zonas al alto riesgo, impongan medidas anti-contaminantes a las industrias, obliguen a la aplicación de principios de sismo-resistencia, regulen la explotación maderera, etc. Puede haber normas de diferentes tipos (y en diferentes códigos) que prevengan los desastres: desde normas escolares que involucren la realización de simulacros de evacuación ante un posible seísmo hasta medidas penales contra actos pirómanos.
- A nivel internacional, para proteger a las víctimas, se habla de avanzar hacia una codificación internacional para proteger las víctimas de desastres[39], así

36. La Carta Humanitaria representa un enlace entre el planteamiento ético del Código de Conducta y las normas de los derechos humanos (dignidad de las víctimas), derecho internacional humanitario (distinción entre combatientes y población civil) y "no devolución (de la convención sobre refugiados de 1951 y su protocolo de 1967)

37. "Emergency Response Units", coordinadas por la Federación Internacional de la Cruz Roja.

38. Aquí nos distanciamos de esa peligrosas tesis que intentan hablar del co-gobierno entre la sociedad civil, tesis no compartidas en cuanto el Estado tiene unos deberes de os que no se puede sustraer ni mucho menos desviar a sus propios ciudadanos, y si no ¿para qué Estado? Ver sobre este debate: LECHNER, Norbert: "La (problemática) invocación de la sociedad civil" *Espacios*, núm. 4. (San José de Costa Rica, 1995). p. 4-13; MAIHOLD, Gunter: "Gobernabilidad y sociedad civil" *Espacios*, núm. 4 (San José de Costa Rica, 1995), p. 67-77; y OLVERA, Alberto; AVRITZER, Leonardo: "El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática" *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4 (México, 1992), p. 227-248.

39. INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRECENT SOCIETIES: *World Disasters Report*, Geneva, 2000; especialmente el capítulo ocho: "Towards an international disaster response law"., pp. 144-157.

como lo hace el derecho internacional humanitario para el caso de las víctimas de los conflictos armados. Si bien esto puede no ser eficaz y hasta contrario a lo buscado, es un paso importante[40].

- Ahondar en el consenso y la aplicación de estándares para la acción humanitaria en desastres (el proyecto Esfera, por ejemplo, a pesar de las eventuales críticas en su contra, es un paso en esta vía).
- La aplicación de códigos de conducta en cada una de las acciones de las organizaciones, acorde con una visión más ajustada a la realidad de lo que es un desastre: el resultado de una serie de decisiones y de acciones humanas. La pregunta es ¿sirve mi organización para prevenir y/o evitar el sufrimiento o sirve el sufrimiento humano para que mi organización obtenga financiación?, dependiendo de qué priorizamos, definimos una forma de actuar.
- Desarrollar actividades para afrontar y/o reducir el riesgo: presupuesto oficial destinado explícitamente para tal fin, desarrollo de centros de observación (del clima, de volcanes, etc.).

Las dos herramientas actuales que tienen los colectivos humanos son la prevención y la capacidad, pero el panorama del mundo parece desalentador. Cada día aumenta el número de víctimas; cada día hay más ONGs pero también más personas con hambre. Cada día hay más bancos, pero cada vez hay más personas sin posibilidad de compra o con posibilidad reducida con respecto a años anteriores. Cada día hay más pobres, pero menos marxistas.

40. Podría ser benéfico en cuanto se establecen unos (mínimos) aspectos de responsabilidad estatal, pero podría ser contraproducente pues buscar énfasis en respuestas jurídicas a hechos que requieren no solo respuesta jurídicas (máxime si el mecanismo jurídico se limita a tímidas recomendaciones sin mecanismos reales de exigibilidad) puede incluso disfrazar las respuestas. En todos caso, tales normas internacionales deben partir del desastre como un fenómeno social, si no es así, es imposible reclamar responsabilidad (p. ej. en términos de prevención y de mitigación) en el ámbito de una explicación natural de los desastres y menos aún de una explicación sobrenatural.

PUBLICIDAD
TIEMPO DE PAZ

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS EN INTERNET SOBRE AYUDA HUMANITARIA

ELENA PÉREZ-VILLANUEVA*
FRANCISCO REY*

1. ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

http://www.unhcr.ch

2. ECHO: Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea

http://europa.eu.int/comm/dgs/humanitarian_aid/index_en.htm

3. OMS: Organización Mundial de la Salud:

http://www.who.int

4. EHA: División de Emergencias y Acción Humanitaria

La División es responsable de la coordinación de respuestas internacionales a emergencias y desastres naturales en el campo sanitario, en colaboración con otras Agencias de Naciones Unidas.

http://www.who.int/eha/disasters

* Elena Pérez-Villanueva y Francisco Rey son coordinadores de este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación.*

5. Proyecto de la Esfera

http://www.sphereproject.org

En julio de 1997, un grupo de organismos humanitarios emprendió el Proyecto de la Esfera. Este proyecto ha desarrollado una Carta Humanitaria y un conjunto de normas mínimas universales en áreas básicas de la asistencia humanitaria: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios, asentamientos y planificación de emplazamientos y servicios de salud.

El objetivo del proyecto es mejorar la calidad de la asistencia que se presta a las personas afectadas por desastres y aumentar la responsabilidad del sistema humanitario en la intervención en casos de desastres.

La página web del Proyecto Esfera incluye, entre otros, Documentos de interés, estudios de casos prácticos, detalles sobre Programas Piloto, e información sobre Capacitación en Ayuda Humanitaria.

Relief Web

http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf

Relief Web es un proyecto de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, OCHA. Su objetivo es mejorar la capacidad de respuesta de la comunidad internacional, poniendo a disposición de todos los agentes encargados de la acción humanitaria, toda la información relevante acerca de desastres y emergencias humanitarias. La información está enfocada a agencias gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación, estudiantes, medios de comunicación y público en general.

Relief Web contiene información diariamente actualizada sobre más de 40 emergencias humanitarias. Incluye asimismo una base de datos con más de 100.000 documentos de interés, mapas y vínculos con otros organismos e instituciones dedicadas a la ayuda de emergencia.

Alert Net - News Service for Relief Community

http://www.alertnet.org

AlertNet proporciona noticias, servicios de logística y comunicación a la comunidad internacional encargada de gestionar desastres, y al público en general, contando con los 150 años de experiencia de Reuters. AlertNet mantiene una base de datos internacional de donantes de ayuda, donde el personal encargado de gestionar los proyectos puede intercambiar información; bases de datos de empleos, cursos, acontecimientos y contactos de interés, así como información general de interés.

Guía sobre Derecho Internacional en Internet. Facultad de Ciencias Políticas de Bolonia (Italia)

Conflictos y Crisis Humanitarias. Archivo Online

http://sun1.spfo.unibo.it/spolfo/CRISIS.htm

La Facultad de Ciencias Políticas de Bolonia propone una Guía de Recursos sobre Derecho Internacional, dentro de la cual existe un apartado sobre Conflictos y Crisis Humanitarias. En ella se encuentran multitud de direcciones de Internet con información sobre Crisis y Conflictos en todo el mundo.

Otros apartados:

Derecho Humanitario

http://www.spfo.unibo.it/spolfo/HUMLAW

Operaciones de mantenimiento de la paz

http://www.spfo.unibo.it/spolfo/PEACEKEEP.htm

Derechos Humanos

http://www.spfo.unibo.it/spolfo/HRLAW.htm

Humanitarian Practice Network (antes: Relief and Rehabilitation Network)

http://www.odihpn.org/

El Overseas Development Institute (ODI), la principal Agencia de Ayuda Humanitaria en el Reino Unido, lanzó en 1994 la Red de Ayuda de Emergencia

y Rehabilitación (Relief and Rehabilitation Network), que ahora ha cambiado de nombre. La Red de Prácticas y Políticas Humanitarias tiene como objetivo estimular los análisis críticos, promover el aprendizaje profesional y el desarrollo de todos aquellos que participan directa o indirectamente en la acción humanitaria, mejorando las prácticas.

La Red publica Estudios sobre Buenas Prácticas, Informes Temáticos y Cartas de Información; colabora con las redes "socias" internacionales, y organiza seminarios sobre temas concretos, además de gestionar la página web.

Journal of Humanitarian Assistance, Department of Peace Studies, University of Bradford

http://www.jha.ac

Revista electrónica, cuyo objetivo es facilitar la comunicación entre los diversos actores que trabajan en la ayuda humanitaria. Se tratan todos los aspectos, desde la alerta temprana hasta la reconstrucción post-conflicto y la transición al desarrollo, incluyendo temas de derecho, ejércitos, logística, y trabajo de organismos nacionales e internacionales.

Federación Internacional de la Cruz Roja

http://www.ifcr.org

Nota: El martes 29 de mayo de 2001 se celebró una reunión de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. Uno de los temas tratados fue la Política española de ayuda humanitaria.
El texto se puede consultar en: www.congreso.es

Bibliografía

(Selección basada en bibliografías anteriores elaboradas por Francisco Rey y por José Antonio Sanahuja al que agradecemos la colaboración)

ABRISKETA, Joana (2000), “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 71-100

ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE (1999), Geopolítica del Hambre. Informe 1998-1999-2000, Madrid, Icaria Editorial.

AFRICAN RIGHTS (1994), *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-mandate Relief Operations in Political Emergencies*, Londres: African Rights, Discussion paper nº 5

AGERBACK, Linda (1998), "Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto", Stephen Commins (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid: Madrid: Oxfam /CIP/Intermón

AGUIRRE, Mariano (1998), "La prevención de conflictos armados", *Política Exterior* vol. XII, nº 65, septiembre-octubre, pp. 41-50

AGUIRRE, Mariano (1999), "Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario", Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 203-226

ALCAIDE, Joaquín; María del Carmen Márquez Carrasco y José Antonio Carrillo Salcedo (1997), *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla, Universidad de Sevilla

ALONSO, José Antonio et al. (1999a), *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), Ministerio de Asuntos Exteriores

ANDERSON, Mary B. (ed.) (1998), *Desarrollo y diversidad social*, Madrid, Oxfam Gran Bretaña/CIP/Intermón

ANDERSON, Mary B. (1999), *Do no Harm. How Aid can Support Peace-or War*, Londres, Lynne Rienner

ANDERSON, Mary B, y Peter J. Woodrow (1998), *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Boulder (CO, USA), Lynne Rienner (2ª edición)

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2000), *La OTAN en la República Federativa de Yugoslavia: "Daños colaterales" u homicidios ilegítimos? Violaciones del derecho de los conflictos armados cometidas por la OTAN durante la Operación Fuerza Aliada*, junio, documento EUR 70/18/00/s

APTHORPE, Raymond, y MAYHEW, Barney, *Posible modelo de un Defensor del Pueblo Humanitario. Informe sobre la investigación de acción en Kosovo*, Londres, septiembre de 1999 Accesible en www.oneworld. org/ombudsman.

BETTATTI, Mario (1996), *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, París, Odile Jacob

BROECK, Lucas (2000), "Passing on the baton: Can the Military be Part of the Humanitarian Race?", http:// www.alertnet.org , 28 de junio

CLIFFE, Lionel Cliffe y LUCKMAN, Robin, "Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state", en *Third World Quarterly*, Vol 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50

COMISIÓN CARNEGIE (1997), *Preventing Deadly Conflict*, Washington, Fundación Carnegie

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996), *La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo" (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo,* Bruselas, Comisión, COM (96) 153 final, 30 de abril

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1999), *América Latina y el Caribe. El impacto de los desastres naturales en el desarrollo,* 1972-1999, México, CEPAL, documento LC/MEX/L.402

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1994), *Guidelines on Disaster Mitigation*, París, CAD/OCDE

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1998), *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantajes and costs*, París, CAD/OCDE, serie Conflict. peace and development co-operation, report nº 1

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1999), *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Madrid, CAD/OOCDE/Ministerio de Asuntos Exteriores

COMMINS, Stephen (1998), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid, Oxfam/CIP/Intermón

DESTEXHE, Alan (1993), *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguité Par*ís, Armand Colin

DOMESTICI-MET, Marie-José (1999), "Un periodo de incertidumbre", VV AA, *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria nº 5, pp. 25-39

DOMESTICI-MET, Marie-José (1999), "De la 'injerencia humanitaria' a la inhibición no humanitaria", VV AA, *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria nº 5, pp. 41-45

DONINI, Antonio (1996), *The policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper nº 22

DUFFIELD, Mark (1994), "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", Simon Maxwell y M. Buchanan-Smith (eds.), *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, vol. 25, nº 3, octubre, pp. 37-45

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA (1993), *Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad. Guía de Aplicación*, Ginebra, Federación Internacional

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 1993.,* Ginebra/San José de Costa Rica, Federación Internacional. Existen de 1993 a 1997 en castellano. Luego solo en inglés o francés.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *World Disasters Report*, 1998, 1999, 2000 Oxford, Oxford University Press

GASPER, Des (1999), "El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4, primavera-verano, pp. 51-82

GÓMEZ, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL

GURR, Ted Robert (1993), *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press

HAGMAN, Gunnar (1982), *Prevention better than cure*, Estocolmo,Cruz Roja Sueca

HUMAN RIGHTS WATCH (2000), *Civilians Death in the NATO Air Campaign*, Washington, Human Rights Watch vol. 12, nº 1 (D), febrero

IGNATIEFF, Michael (1999), *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid, Taurus

KENT, Randolph C., "Disasters in the 21st Century: the factor shaping humanitarian crises of the future", en *Humanitarian Affairs Review*, nº 2, verano de 1998

KLUGMAN, Jeni (1999), *Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies*, Helsinki, UNU/WIDER, Policy Brief nº 2 Disponible en www.reliefweb.int/library/library/complex.pdf

KOUCHNER, Bernard (1991), *Le malheur des autres*, París, Odile Jacob

KUNDELL, Joakim , "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey", *CDR Working paper* 99.5, 1999. Accesible en Internet, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm

LEADER, Nicholas (2000), *The politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*, Londres, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, marzo

MACRAE, Joanna (2000), "Humanitarianism: facing new challenges", *Great Decisions*, pp. 87-96

MACRAE, Macrae y ZWI, Anthony, "Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview", en *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Macrae y Zwi (eds.), Zed Books & Save the Children Fund. Londres, 1994

MÉDECINS DU MONDE (1999), *A Case by Case Analysis of Recent Crises. Assessing 20 Years of Humanitarian Action: Iraq, Somalia, the former Yugoslavia, Rwanda, Burundi, the former Zaire, Chechnya, and Kosovo*, París, MDM, Conferencia Internacional "Proteger la población en tiempo de guerra", abril

MILLWOOD, David (1996), *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, marzo, 5 vol. Disponible en http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a769.pdf (síntesis); a187.pdf (vol. 1); a788.pdf (vol. 2); a451.pdf (vol. 3); y a450.pdf (vol. 4)

MINEAR, Larry (1996), *Soldiers to the Rescue*, París, OCDE, Development Centre

MINEAR, Larry, con Jeffrey Clark, Roberta Cohen, Dennis Gallagher, Iain Guest, y Thomas G. Weiss (1994), *Humanitarian action in the former Yugoslavia: The U.N.'s role, 1991-1993*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper nº 18 (disponible en http://www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/Publications/OP/op_toc.shtml)

MINEAR, Larry, Ted van Baarda y Marc Sommers (2000), *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper nº 36

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (1999), *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies*, Nueva York, OCHA, agosto

OGATA, Sadako, "Let's get business and humanitarians together", también en *International Herald Tribune*, 25 de noviembre de 1999

ONU, *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 , The fall of Srebrenica*, 15 de noviembre de 1999

ONU, *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, 15 de diciembre de 1999

OXFAM INTERNACIONAL (1997), *Improving the UN's response to complex emergencies*, Nueva York, Oxfam Internacional, mimeo

OXFAM INTERNACIONAL (2000), *An End to forgotten emergencies?*, Washington, Oxfam internacional, mayo, mimeo

PÉREZ, Karlos (1999), *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis en África*, Bilbao, Hegoa, documento de trabajo nº 24, julio

PERRIN, Pierre, "Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 146, junio de 1998. pgs. 349-364

PETERSON, David, *Genocide II.* (http://www.zmag.org)

RENGIFO, Álvaro (1999), "Dimensión Económica de la cooperación internacional al desarrollo", *Información Comercial Española* nº 778, mayo-junio, pp. 81-101

RENNER, Michael , "El fin de los conflictos violentos", en *Anuario World-Watch. La situación del* mundo, WorldWatch Institute, Icaria-FUHEM, Barcelona, 1999, p. 295

REY, Francisco (1998), “Visiones de la acción humanitaria en 1997”, Mariano Aguirre y T. Osorio, *Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario del CIP 1998*, Barcelona, Icaria/CIP

REY, Francisco (1999), “La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación”, Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, pp. 129-152

REY, Francisco y GONZÁLEZ Mabel (2000), “Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia”, en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González (eds.), *Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000*, Barcelona, Centro de Investigación para la Paz / Icaria, pp. 177-204

ROBERTS, Adam (1999), “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa”, Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 31-70

ROBERTS, Adam, *“The role of humanitarian issues in international politcs in the 1990s.”* International Review of the Red Cross. March 1999. No. 883.

ROBERTS, Adams (1999b), “NATO’s ‘Humanitarian War’ over Kosovo”, *Survival* vol. 41, nº 3, otoño, pp. 102-123 (Reimpreso en Larry Minear et al. (2000), *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper nº 36, pp. 121-150)

ROTBERG, Robert I. y WEISS Thomas G. (eds.) (1996), *From Massacres to Genocide: the Media, Public Policy and Humanitarian Crisis*, Cambridge (Mass.) Brookings Institution/The World Peace Foundation

RUFIN, Jean-Christophe “Les humanitaires el la guerre de Kosovo:échec ou espoir?”, en Jonathan Moore (ed), *Des choix difficiles: les dilemmes moraux de l´humanitaire,* Gallimard, Paris, 1999

SANAHUJA, José Antonio (1999), *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del “continuum” humanitario,* Madrid, Cruz Roja Española/Federación Internacional de Cruz Roja, agosto (mimeo)

SANAHUJA, José Antonio, (2000) *La ayuda humanitaria y de emergencia en España*, La realidad de la ayuda 2000., Intermón, Madrid, 2000.

SANDOZ, Yves, “El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº834, Ginebra, junio de 1999

SOMARRUGA, Cornelio, “Time for humanitarians to get business involved”, en *International Herald Tribune*, 16 de noviembre de 1999

STERN, Marc (1998), *Development Aid: What the Public Things*, Nueva York, PNUD, Office for Development Studies (ODS), working paper nº 4, mayo

STEWART, Frances (1998), *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions*, Oxford, Queen Elizabeth House working paper series nº 16, enero

SUHRKE, Astri; Michael Barutciski; Peta Sandison y Rick Garlock (2000), *The Kosovo refugee crisis. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*, Nueva York, ACNUR, documento EPAU/2000/001, febrero (http://131.111.106.147/c\c113.pdf)

TIMBERLAKE, Lloyd (1987), *África en crisis. Las causas, los remedios de la bancarrota ambiental*, Madrid, Cruz Roja Española

UNITED NATIONS DISASTER RELIEF ORGANIZATION (1991), *Mitigating Natural Disasters: Phenomena, Effects and Options*, Nueva York-Ginebra, UNDRO

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *The Kosovo refugee crisis. An independent evaluation of UNHCR´s emergency preparedness and response,* febrero de 2000

VÄYRYNEN, Raimo (1996), *The Age of Humanitarian Emergencies,* Helsinki, UNU/WIDER, WIDER Research for Action nº 25

WAHLSTROM, Margaretha (1996), *Developmental relief: what is it and why bother?,* Ginebra, Federación Internacional de Cruz Roja, noviembre, mimeo

VV AA (1999), *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria nº 5

VOICE, *The future of European humanitarian aid, The NGO view*. Position paper., Bruselas, .1999

WIJKMAN, Anders y Lloyd Timberlake (1985), *Desastres naturales, ¿Fuerza mayor u obra del hombre?,* Londres, Earthscan/Cruz Roja Sueca .



SECCIONES FIJAS

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE BRUSELAS SOBRE LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS

BRUSELAS (BÉLGICA), 14 AL 20 DE MAYO DE 2001

Declaración

Nosotros, los Gobiernos participantes en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados,

Reunidos aquí en Bruselas en mayo de 2001, el primer año del nuevo milenio, para liberar a nuestros semejantes, mujeres, hombres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la extrema pobreza,

Decididos a avanzar en la consecución de las metas mundiales de erradicación de la pobreza, paz y desarrollo para los países menos adelantados y sus habitantes,

Guiados por los principios enunciados en la Declaración del Milenio y su reconocimiento de que nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad y conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, nos comprometemos a trabajar en pro de la integración provechosa de los países menos adelantados en la economía mundial, resistir a su marginación, decididos a lograr un crecimiento económico sostenido acelerado y un desarrollo sostenible así como a erradicar la pobreza, la desigualdad y la miseria,

Reconociendo que las metas establecidas en la segunda Conferencia de las NacionesUnidas sobre los Países Menos Adelantados no se han logrado y que los PMA siguen en general marginados en la economía mundial y afectados por la extrema pobreza, el adelanto de los PMA se ha visto menoscabado por la insuficiencia de la capacidad humana, productiva e institucional, el endeudamiento, los bajos niveles de inversiones nacionales

y extranjeras, la disminución de las corrientes de la AOD, graves impedimentos estructurales, los precios en baja de los productos básicos, el VIH/SIDA y, en el caso de algunos, conflictos violentos o situaciones siguientes a conflictos,

Habiendo aprobado un Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010,

Declaramos que:

1. *Estamos resueltos* a erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los PMA reforzando su capacidad de construir un futuro mejor para ellos y de desarrollar sus países;
2. *Consideramos* que ello sólo puede lograrse mediante un crecimiento económico equitativo y sostenido y un desarrollo sostenible basados en unas estrategias de reducción de la pobreza asumidas plenamente por los propios países y centradas en el ser humano. El buen gobierno en los planos nacional e internacional; el imperio de la ley; el respeto de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo; la promoción de la democracia; la seguridad mediante la diplomacia preventiva y la resolución pacífica de los conflictos armados; la igualdad entre los sexos; la inversión en salud, educación e infraestructura social; el fortalecimiento de la capacidad productiva y el desarrollo institucional son factores esenciales para la realización del enorme potencial humano y económico no utilizado de los PMA;
3. *Reconocemos* que la responsabilidad principal del desarrollo de los PMA incumbe a los propios PMA, pero es preciso que sus esfuerzos cuenten con un apoyo internacional concreto e importante de los gobiernos y las organizaciones internacionales en un espíritu de responsabilidad compartida por medio de auténticos acuerdos de asociación, incluso con el sector privado y la sociedad civil;
4. Estamos particularmente *preocupados* por la grave amenaza de la pandemia del VIH/SIDA y hacemos hincapié en la necesidad de adoptar las medidas lo más enérgicas posible para combatir esta y otras enfermedades transmisibles, en particular la tuberculosis y el paludismo;
5. *Hacemos hincapié también* en que el mejoramiento del bienestar de las personas es un requisito indispensable del desarrollo sostenible. Tenemos que esforzarnos por lograr plenamente las metas y objetivos enunciados en la Declaración de Río, en particular en lo querespecta a la lucha contra la desertificación, la conservación de la diversidad biológica, el suministro

de agua potable y la cuestión del cambio climático en conformidad con-responsabilidades comunes pero diferenciadas;

6. *Creemos* que el aumento del comercio es imprescindible para el crecimiento y el desarrollo de los PMA. Un sistema de comercio multilateral basado en normas, transparente y no discriminatorio es fundamental para que los PMA obtengan los beneficios potenciales de la mundialización. Debe impulsarse y facilitarse la adhesión de los PMA a la OMC. Nos comprometemos a aprovechar la oportunidad de la cuarta Reunión Ministerial de la OMC en Doha, en noviembre de 2001, para dar realce a los aspectos del comercio relacionados con el desarrollo. Nos proponemos mejorar el acceso preferente de los PMA a los mercados mediante la persecución del objetivo de un acceso libre de aranceles y no sujeto a contingentes para todos los productos de los PMA en los merc ados de los países desarrollados. También se adoptarán medidas para abordar los problemas causados por las restricciones relativas a la oferta. La importancia crucial del comercio y el crecimiento económico debe reflejarse en las estrategias de reducción de la pobreza;
7. *Reconocemos* que gran parte de la financiación para el desarrollo debe provenir de los recursos internos, y que la inversión extranjera directa también es una fuente importante de capital, conocimientos técnicos, empleo y oportunidades comerciales para los PMA. A este respecto destacamos la necesidad de un entorno favorable al ahorro y la inversión, en particular la existencia de instituciones financieras, jurídicas y administrativas sólidas y fiables y de políticas macroeconómicas racionales y la gestión transparente y eficaz de los recursos públicos para contribuir a movilizar los recursos financieros nacionales y extranjeros. Nos comprometemos a aprovechar la oportunidad de la Conferencia sobre Financiación y Desarrollo en marzo de 2002 en Monterrey (México) para movilizar recursos destinados al desarrollo, en particular en beneficio de los PMA;
8. *Afirmamos,* también en este contexto, que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) debe cumplir una función esencial de apoyo al desarrollo de los PMA. Haremos todo lo que esté en nuestro poder por invertir las tendencias decrecientes de la AOD y alcanzar de manera expedita los objetivos del 0,15% o el 0,20% del PIB como AOD para los PMA, conforme a lo convenido. Nos comprometemos a aumentar la eficacia de la asistencia y aplicar la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre la desvinculación de la AOD a los PMA;
9. *Expresamos nuestra preocupación* por la carga de la deuda externa que afecta a la mayoría de los PMA y constituye un obstáculo principal para su desarrollo. Nos comprometemos a proveer a la plena financiación

y la aplicación expedita y efectiva de la iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados, que es fundamental para liberar recursos presupuestarios nacionales con miras a la reducción de la pobreza. Nos comprometemos a realizar progresos rápidos para la total cancelación de la deuda bilateral oficial pendiente, en el contexto de la iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados. También nos comprometemos a facilitar el alivio de la deuda de los países en situación posterior a un conflicto con arreglo a la flexibilidad prevista en el marco de la citada iniciativa ampliada. La sostenibilidad de la deuda de los PMA, incluso de los PMA no comprendidos en dicha iniciativa, seguirá siendo objeto de examen y podrá considerarse la posibilidad de conceder una moratoria a los pagos en servicio de la deuda en casos excepcionales;

10. *Destacamos* la importancia decisiv a de un seguimiento eficaz de la Conferencia a nivel nacional, regional y mundial y nos comprometemos a tal efecto. También invitamos al Secretario General de las Naciones Unidas a velar por que se dé a la Conferencia un seguimiento eficaz y muy perceptible.
11. *Reafirmamos* nuestro compromiso con el desarrollo de los 49 PMA y la mejora de las condiciones de vida de los más de 600 millones de hombres, mujeres y niños que viven en esos 49 países. Nuestros esfuerzos comunes serán una contribución importante al logro de las metas internacionales de desarrollo y al cumplimiento de las aspiraciones universales de paz, cooperación y desarrollo.

CONSEJO DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

BRUSELAS 10 DE NOVIEMBRE DE 2000*

1. Política comunitaria de desarrollo

Declaración del Consejo y de la Comisión

1. La cuestión del desarrollo es hoy más candente que nunca. En África subsahariana o en Asia meridional, más del 40% de la población vive todavía por debajo del umbral de la pobreza. En todo el mundo, más de 800 millones de personas, de las cuales 200 millones son niños, sufren de desnutrición crónica. En los 48 países menos desarrollados, el porcentaje de asistencia escolar sólo alcanza el 36%. Las grandes enfermedades transmisibles, como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis, afectan de manera desproporcionada a la población pobre de los países en vías de desarrollo. La globalización, que se refleja entre otras cosas en un incremento de los intercambios comerciales y de las inversiones privadas, brinda oportunidades, pero también entraña el riesgo de la marginalización. Con frecuencia, el peso de la deuda contraída priva a los países en vías de desarrollo de un margen de maniobra. El aumento de la desigualdad constituye la prueba de que el crecimiento y determinadas formas de ayuda no bastan siempre para aportar una solución a la situación antes descrita. La pobreza y la exclusión que de ella se deriva son las principales causas que dan origen a los conflictos, poniendo en peligro la estabilidad y la seguridad de un número demasiado elevado de países y regiones.

2. La Unión Europea aporta la mitad de la ayuda pública destinada a los países en vías de desarrollo y, para un buen número de estos países, es el primer socio comercial. La UE interviene en todas las regiones del mundo. Este esfuerzo se apoya en una indispensable solidaridad, que constituye una dimensión esencial de su acción en el ámbito internacional. La práctica de esta solidaridad debe considerarse como un envite político de primera categoría. La Unión, de conformidad con los principios en los que se basa su

* Para más información: (02 285 87 04 o 02 285 63 19)

propia construcción, se siente llamada a llevar su mensaje a todos los ámbitos y a garantizar su fomento, especialmente frente a los demás países industrializados.

3. La Comunidad se ha convertido en un importante agente de desarrollo. La multiplicación de sus socios en el exterior, la creación de nuevos instrumentos y el aumento de sus recursos financieros han subrayado la necesidad de definir una estrategia clara y coherente. Su fundamento lo constituyen los objetivos internacionales en materia de desarrollo tal como se definieron en particular en el CAD de la OCDE, los resultados alcanzados en las grandes conferencias internacionales y los principios inscritos en el Tratado constitutivo de la Comunidad. Esta estrategia está llamada a abarcar a todos los países en vías de desarrollo que mantengan relaciones de cooperación y colaboración con la Comunidad. Se trata de una de las principales recomendaciones adoptadas por el Consejo en sus conclusiones de mayo de 1999 sobre la evaluación de la ayuda comunitaria. Esta práctica se inscribe en un marco más amplio, a saber, el del debate sobre el incremento de la eficacia de la acción exterior de la Unión y el de la reforma iniciada por la Comisión para mejorar su gestión de los programas que entran en juego.

4. En su comunicación del 26 de abril de 2000, la Comisión propuso nuevas orientaciones para la política comunitaria de desarrollo. El Consejo considera esta contribución como el punto de partida de un proceso de renovación que desea continuar en estrecha concertación con el Parlamento Europeo y en un espíritu de diálogo con los países en vías de desarrollo y los representantes de la sociedad civil. Los frutos de este proceso dependerán de la voluntad de compromiso de todos los agentes afectados. Su éxito será decisivo para el crédito de la Unión Europea en el ámbito internacional.

5. Dentro de esta perspectiva, debe aprovecharse al máximo el enfoque innovador resultante del Acuerdo de Asociación con los países ACP firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000. La aplicación de este Acuerdo ofrece a la Comunidad un ámbito de aplicación privilegiado para una política establecida sobre nuevas bases, gracias a la fuerza de una relación que integra el diálogo político, la dimensión comercial y la ayuda al desarrollo. El carácter globalizador de semejante enfoque representa una baza positiva para la Comunidad, que ésta deberá desarrollar.

Principio y objetivos de la política de desarrollo de la Comunidad

6. La política de desarrollo de la Comunidad se apoya en el principio de un desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo. El fomento

de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos son parte integrante de dicha política.

– Objetivos de la política comunitaria

7. El principal objetivo de la política de desarrollo de la Comunidad debe ser reducir la pobreza, para llegar a eliminarla con el tiempo. Este objetivo implica apoyar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, fomentar la integración progresiva de los países en vías de desarrollo en la economía internacional y querer luchar contra las desigualdades existentes.

– Formas de lucha contra la pobreza

8. El fenómeno de la pobreza no se define únicamente por la falta de ingresos y recursos económicos, sino que también incluye el concepto de vulnerabilidad y factores como la imposibilidad de acceder a una alimentación adecuada, a la educación y a la sanidad, a los recursos naturales y al agua potable, a la tierra, al trabajo y al crédito, a la información y a la participación política, a los servicios y a las infraestructuras. Todos estos elementos son necesarios para que las poblaciones desfavorecidas puedan controlar su desarrollo, disfrutar de la igualdad de oportunidades y vivir en un entorno más seguro. Por eso la política de desarrollo de la Comunidad tiene que apoyar estrategias de reducción de la pobreza que integren estas dimensiones diferentes y que se orienten a consolidar los procesos democráticos, la paz y la prevención de conflictos, el desarrollo de las políticas sociales, la integración de objetivos sociales y de medio ambiente en los programas de reformas macoreconómicas, la inclusión de la igualdad entre hombre y mujeres, la reforma o el establecimiento de un marco institucional apropiado, el refuerzo de las capacidades de los agentes públicos y privados y la preparación frente a las catástrofes naturales.

9. No obstante, el crecimiento sostenido es una condición esencial, aunque no suficiente, para la reducción la pobreza. La integración de los países en desarrollo, y en particular de los países menos avanzados, en la economía mundial es una condición necesaria para su crecimiento y su desarrollo económico y social sostenible. Asimismo es importante evitar que los países en desarrollo se vean aún más marginados por no participar en el surgimiento de la sociedad de la información a escala mundial. Por lo tanto, procede utilizar de forma coherente los distintos medios de actuación de la Unión poniéndolos al servicio de estrategias de reducción de la pobreza que integren las dimensiones económica y comercial, política e institucional, social, cultural y ambiental del desarrollo.

10. Sin perder de vista que la política de desarrollo se inscribe en el marco más amplio de la acción exterior de la Unión, dicha política debe traducirse en un reparto de los recursos que tenga en cuenta su impacto en la reducción de la pobreza. Por consiguiente, se debe prestar una atención prioritaria a la situación de los países menos avanzados y a la de los países con ingresos más bajos, desde una perspectiva que tome en cuenta los esfuerzos para reducir la pobreza realizados por los gobiernos de los países asociados, sus resultados y sus capacidades de absorción. En el caso de los países de ingresos medios, sería conveniente alentar a los países en los que la proporción de la población pobre sigue siendo importante y que están plenamente comprometidos en la aplicación de estrategias coherentes de reducción de la pobreza, y centrarse en dichos países.

– Preponderancia del papel de los países en desarrollo

11. La apropiación ("ownership") de sus estrategias por parte de los países asociados es la clave del éxito de las políticas de desarrollo. Desde este punto de vista, para crear las condiciones que permitan lograr una mayor equidad, la participación de los pobres en los frutos del crecimiento y el fortalecimiento del tejido democrático, ha de alentarse la participación más amplia posible de todos los segmentos de la sociedad. Los compromisos contraídos por los países en desarrollo y por los países industrializados en las grandes conferencias de las Naciones Unidas constituyen un marco de referencia común para un tipo de desarrollo centrado en los aspectos sociales y humanos y en la gestión sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente. Apoyándose en estas bases, la Unión Europea concede una importancia primordial a la calidad del diálogo con los países asociados. Este diálogo tiene que hacer posible que se garantice la coherencia entre las políticas emprendidas por el país de que se trate y las intervenciones de apoyo comunitarias. Tiene que abordar asimismo las condiciones de una cooperación eficaz, encaminada a fortalecer las capacidades de los países asociados y el buen gobierno, con vistas a garantizar una gestión transparente y responsable de la totalidad de los recursos destinados al desarrollo. En el reparto de la ayuda para el desarrollo se tienen que tener en cuenta estos parámetros a fin de asignar dicha ayuda a los sectores en los que hay más posibilidades de reducir de forma eficaz y sostenida la pobreza.

Hacia una redefinición de las actividades de la Comunidad en un número más limitado de ámbitos

12. Al servicio de estos objetivos y de estos principios, conviene buscar la manera de que la política de desarrollo de la Comunidad obtenga el máximo

resultado. Para ello se requiere el establecimiento de prioridades de acción y la elaboración de estrategias sectoriales más precisas. Habida cuenta de los recursos humanos de que dispone la Comisión, resulta indispensable centrar las actividades de la Comunidad en un número limitado de ámbitos, elegidos en función de su contribución a la reducción de la pobreza y en los que la acción comunitaria ofrece un valor añadido.

13. En su comunicación al Consejo, la Comisión ha elaborado una lista de seis ámbitos, que responden con claridad a estos criterios: vínculo entre comercio y desarrollo; apoyo a la integración y cooperación regionales; apoyo a las políticas macroeconómicas; transportes; seguridad alimentaria y estrategias de desarrollo rural sostenible; fortalecimiento de las capacidades institucionales, sobre todo en materia de buena gestión de la cosa pública y del Estado de derecho.

El Consejo aprueba esta elección y aporta las siguientes aclaraciones:

– Vínculo entre comercio y desarrollo

14. Como agente de primer orden en materia de comercio y de ayuda para el desarrollo, la Comunidad tiene una misión que cumplir para que se establezca el vínculo entre ambos sectores. Le compete velar por que las políticas de desarrollo y las políticas comerciales y de inversión sean complementarias y se refuercen mutuamente. Las reformas de las políticas comerciales emprendidas por los países en desarrollo deben ajustarse a sus propios objetivos y estrategias de desarrollo. Tienen que recibir un apoyo internacional más importante y coherente. La liberalización de los intercambios y de la inversión en los países en desarrollo tiene que obedecer a un ritmo que respete la fragilidad de sus economías y esforzarse por potenciar los efectos dinámicos a largo plazo en la sociedad y por reducir al máximo los costes del ajuste. El acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados también contribuye al desarrollo económico y a la integración en la economía mundial de los países en desarrollo y, en primer lugar, de los PMA. La Comunidad se ha comprometido a mejorar el acceso al mercado de estos países. No obstante, su mejora no es suficiente. También hay que tener en cuenta otros factores: limitaciones impuestas por la oferta y la competitividad, capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse de la apertura del mercado, mayor cooperación en los ámbitos relacionados con el comercio, transferencia de tecnologías, acceso a la información y a las redes mundiales, estrategias de fomento de la inversión y desarrollo del sector privado. Se requieren apoyos apropiados para integrar todas estas dimensiones. Naturalmente, la ayuda financiera deberá correr pareja con un

reforzamiento de la seguridad de las inversiones y transacciones comerciales. En suma, se trata de ayudar a nuestros socios a beneficiarse de la mundialización, a gestionar el impacto de este proceso y a reducir al máximo sus efectos negativos.

– Integración y cooperación regionales

15. La integración y cooperación regionales contribuyen a la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y favorecen de manera determinante la consolidación de la paz y la prevención de conflictos. Sólo estas estrategias pueden permitir a los países que las asumen responder a los retos transfronterizos, en materia, sobre todo, de medio ambiente y de explotación y gestión de los recursos naturales. Dada su experiencia y los recursos de que dispone, la Comunidad está en condiciones de aportar su apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo en esta vía.

– Apoyo a las políticas macroeconómicas y fomento de un acceso equitativo a los servicios sociales

16. La Unión dispone de un peso político y financiero que le permite participar, en concertación con las instituciones de Bretton Woods, en la mejora del marco macroeconómico de los países asociados. La política que se siga en la materia es determinante para garantizar, en el marco de una gestión eficaz y rigurosa de las finanzas públicas, una distribución equitativa de los frutos del crecimiento y el acceso a los servicios sociales básicos, como la educación y la sanidad, y para favorecer el surgimiento de un entorno favorable a las inversiones. Ahora bien, las reformas macroeconómicas sólo pueden tener un efecto duradero si integran plenamente los objetivos de desarrollo social y humano. Este eje se inscribe, además, en la realización de la iniciativa sobre la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME/HIPC), en la que la Comunidad junto con los Estados miembros ha aportado una contribución importante como acreedor, pero sobre todo como donante.

El hecho de hacer hincapié en los sectores sociales se ajusta al enfoque desarrollado en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP/PRSP), que forman parte de esta iniciativa. De forma coherente con el marco macroeconómico, la Comunidad ha de proseguir además su apoyo a los sectores sociales (educación, sanidad), a fin de garantizar un acceso equitativo a los servicios sociales. Estos apoyos adoptarán la forma de programas sectoriales y se basarán en un diálogo con la totalidad de los interlocutores.

– Transportes

17. La Comunidad ha adquirido una experiencia incomparable en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras de transportes y dispone de las estructuras financieras que se necesitan para movilizar las cuantiosas inversiones que éstas exigen. Para conseguir el desarrollo económico y social y el acceso a los servicios sociales básicos es preciso disponer de unos sistemas de transporte eficaces. La participación de los países asociados constituye una condición necesaria para la sostenibilidad de estos esfuerzos.

– Seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible

18. El desarrollo rural sostenible y la seguridad alimentaria constituyen un elemento importante de las estrategias de lucha contra la pobreza de la Comunidad, la cual ha suscrito los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. También sigue siendo un socio importante del Convenio de Londres sobre Ayuda Alimentaria. La actuación comunitaria tendrá que evolucionar a la luz de la reflexión que se está llevando a cabo sobre la relación existente entre la seguridad alimentaria como objetivo que contribuye a la reducción de la pobreza y la ayuda alimentaria como instrumento de la ayuda humanitaria. Asimismo, habrá que tratar de articular mejor la política de seguridad alimentaria y la ayuda humanitaria en el contexto de la relación entre urgencia y desarrollo. En lo tocante al desarrollo rural, la eficacia y la sostenibilidad sólo podrán garantizarse mediante estrategias a largo plazo que se formulen y apliquen de forma participativa y permitan reflejar las prioridades del mundo rural en las políticas generales y sectoriales. La Comunidad posee una amplia experiencia en estos ámbitos.

– Fortalecimiento de las capacidades institucionales

19. Uno de los requisitos del desarrollo sostenible es la existencia de unas instituciones democráticas que funcionen. El buen gobierno, en el que se incluye la lucha contra la corrupción, y el Estado de derecho resultan determinantes para las estrategias de reducción de la pobreza. En tal sentido, la Comunidad está en buena posición para impulsar el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países asociados. En efecto, su actuación se considera más neutra que la de los Estados miembros, ya que éstos tienen su propia historia y se hallan vinculados a un sistema jurídico específico. El peso de su solidaridad y su enfoque integrado de la cooperación constituyen indiscutiblemente bazas a su favor. Habrá que asignar los medios necesarios en todos los ámbitos en que se concentra su ayuda, en especial el comercio, las políticas económicas, los sectores sociales y la integración regional.

– Aspectos horizontales

20. En todas las fases de la organización de las actividades señaladas anteriormente, la Comunidad tiene que velar además por integrar (“mainstream”) una serie de cuestiones de carácter horizontal, a saber, el fomento de los derechos de la persona, de la igualdad entre hombres y mujeres, del derecho del niño y la dimensión medioambiental. La protección del medio ambiente debe figurar en la definición y ejecución de todas las políticas comunitarias, sobre todo para promover un desarrollo sostenible. Con este fin, es conveniente incluir sistemáticamente las cuestiones ambientales en los instrumentos de desarrollo de la Comunidad.

Estos temas horizontales constituyen en sí mismos otros tantos objetivos, además de elementos indispensables para consolidar los efectos y la sostenibilidad de la cooperación. A este respecto, la Comunidad dispone de textos de referencia adoptados en el marco de las Naciones Unidas o en los foros comunitarios. Es preciso prestar una atención constante a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, por la gravedad de sus consecuencias para los países en desarrollo que se ven afectados.

– Otros aspectos

21. Ante la dimensión mundial del problema y la gravedad de la situación en lo que se refiere a las enfermedades transmisibles y sus efectos en la pobreza debe considerarse como una necesidad primordial, una rápida actuación de la Comunidad y de los Estados miembros en este ámbito, que aborde los diversos aspectos del problema.

22. La evolución de las tecnologías de la información y de las comunicaciones ofrece muchas oportunidades a los países en desarrollo, especialmente en lo que se refiere al auge del sector privado. Conviene evitar que estas tecnologías se conviertan en un nuevo factor de marginación. La Comunidad y sus Estados miembros deben aportar su contribución, estudiando sin dilación qué planteamiento podrían adoptar en este sentido. Por último, la Comunidad debe seguir promoviendo la investigación en los países en desarrollo.

¿Qué métodos deben utilizarse para aumentar
la eficacia de la cooperación?

23. Al reconocer la necesidad de concretar los ejes estratégicos de la política comunitaria de desarrollo, el primer objetivo del Consejo era potenciar el impacto y la eficacia de la ayuda comunitaria. Teniendo esto en cuenta, resulta

necesario mejorar la articulación con las demás políticas comunitarias y con las actividades de los Estados miembros.

– Reforma de la ayuda exterior

24. La Comisión está llevando a cabo una reestructuración de su gestión de la ayuda exterior, de la que es la principal responsable. La Comisión se ha propuesto reforzar el proceso de programación, crear un grupo de apoyo a la calidad encargado de velar por la coherencia de las estrategias que se definan para todos los países en desarrollo, y propiciar un movimiento de desconcentración y descentralización que permita acercar las decisiones a los países asociados. También es preciso simplificar el Reglamento financiero y aumentar la dotación en recursos humanos, sobre todo en las delegaciones. El Consejo ve con buenos ojos esta voluntad de reforma y apoya a la Comisión en la puesta en práctica rápida de sus propuestas. A lo largo de esta actuación, la Comisión tendrá que procurar preservar las capacidades operativas de la Comunidad y, en último término, aumentarlas.

25. Este ejercicio debe repercutir en los instrumentos de la ayuda comunitaria. La introducción de un sistema de programación rotatorio, que favorezca que se tenga en cuenta las necesidades y los resultados de los países beneficiarios así como su evolución en el tiempo, junto con la mayor utilización de apoyos sectoriales y ayuda presupuestaria directa, cuando las condiciones así lo permitan y sea posible llevar a cabo un control a posteriori, pueden contribuir a hacer más eficaces la gestión y la asignación de los recursos. En este sentido, las nuevas modalidades del Acuerdo de Asociación ACP-CE constituyen un buen ejemplo.

26. Además, la Comunidad debe sacar mayor provecho de la experiencia anterior y desarrollar un enfoque que se centre en los resultados. Es necesario reforzar la función de evaluación y basarla en el principio de la independencia. Las enseñanzas que se extraigan de los resultados de la evaluación deberán tenerse en cuenta a la hora de idear los nuevos programas y proyectos.

27. La articulación entre la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria constituye un tema fundamental, ya que determina la capacidad de la Unión para adaptar su cooperación a la evolución de las necesidades de los países que son víctimas de conflictos o de catástrofes naturales. Por consiguiente, hay que tratar de establecer una continuidad entre urgencia, rehabilitación y desarrollo.

28. Con el fin de simplificar los procedimientos, las funciones de los comités de gestión se están reorientando hacia los aspectos estratégicos de la cooperación.

Esta medida permitirá a los Estados miembros centrarse en las políticas, la programación por países, las estrategias sectoriales y los temas que precisan ser coordinados a escala europea antes de ser abordados a escala internacional. Naturalmente, resulta conveniente procurar mantener la mayor transparencia y garantizar una estrecha concertación en los proyectos individuales, especialmente a través de la coordinación operativa.

– Coordinación

29. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea prevé que la Comunidad y sus Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de las organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. También recoge la posibilidad de emprender acciones conjuntas y de que los Estados miembros contribuyan a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.

30. El aumento de la coordinación en el seno de la Unión ofrece un margen de maniobra considerable para incrementar la eficacia de la ayuda. Una condición previa para poder sacar el máximo provecho consiste en tener un mejor conocimiento de las acciones emprendidas por la Comunidad y por sus Estados miembros. Para ello, es preciso propiciar los intercambios recíprocos de información de modo que la Unión pueda dotarse de los medios que le permitan tener una visión global de su actuación que abarque todos los instrumentos.

31. También debe hacerse especial hincapié en la intensificación de la coordinación sobre el terreno entre las representaciones de los Estados miembros y de la Comisión, con el máximo contacto con el país asociado y en todas las etapas de concepción, ejecución y evaluación de los programas comunitarios, aprovechando los documentos de estrategia por países. Esta evolución corre pareja con la desconcentración y la descentralización que la Comunidad desea emprender.

32. También es preciso mejorar el diálogo con los demás donantes, en especial con las instituciones de Bertton Woods y los organismos de las Naciones Unidas. La Unión también debe procurar que el país asociado desempeñe el papel protagonista que le corresponde en materia de coordinación, al servicio de las estrategias de desarrollo que haya definido, para lo cual resulta necesaria una armonización de sus procedimientos. La Comunidad también favorecerá el papel protagonista del país asociado en la coordinación del esfuerzo colectivo del conjunto de donantes en iniciativas como la del Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework).

33. Por último, la Unión ha de expresarse de forma coherente y si es posible hablar con una sola voz en los foros internacionales, para hacer valer su política de desarrollo e influir en mayor medida en la génesis del consenso internacional en este ámbito. Está en juego su crédito y la coherencia de su actuación.

34. En definitiva, una mayor coordinación dentro de la Unión dará mayor proyección a la ayuda europea, en beneficio de los países asociados. No se trata tanto de figurar como de fortalecer la capacidad de influencia de la Unión de modo que su esfuerzo imprima el impulso suficiente para poder alcanzar sus objetivos. Es indispensable aumentar la eficacia y las repercusiones de la ayuda para hacerla más perceptible.

– Complementariedad

35. El refuerzo de la complementariedad responde a la necesidad de establecer una mejor división del trabajo entre la Comunidad y los Estados miembros. Ningún donante puede pretender obtener los mejores resultados en todos los países y en todos los sectores de la cooperación. Por consiguiente, deberá aprovecharse la experiencia adquirida por la Comunidad y sus Estados miembros y lograr, para cada caso concreto, un reparto de las diversas tareas que respete el papel protagonista que corresponde al país asociado y tome en consideración las ventajas que representen comparativamente para cada uno.

36. También tienen gran importancia las relaciones con las instituciones de Bretton Woods, los organismos de las Naciones Unidas y los demás donantes. Además, los donantes deben estar cada vez más dispuestos a compartir su experiencia y los análisis que realicen, en particular cuando aplican enfoques sectoriales.

37. La concentración de las actividades de la Comunidad en un número más limitado de sectores se encamina netamente en dicha dirección. La posibilidad de delegar la gestión de los créditos comunitarios en los Estados miembros o en sus órganos ejecutivos, en los casos de cofinanciación, tal como prevé el acuerdo interno sobre el 9.º FED, podría contribuir a dicho fin. La elaboración de documentos estratégicos por países ofrece una ocasión excepcional para fomentar la complementariedad.

38. La contribución a la política comunitaria de una amplia gama de interlocutores de la sociedad civil se ha reconocido ya en el marco de la nueva asociación con los países ACP. Deberá fomentarse la aplicación de un enfoque que favorezca una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales,

de los agentes económicos y sociales y del sector privado en el marco de las relaciones de la Unión con el resto del mundo. En particular, deberá reforzarse la asociación con las ONG, tanto en Europa como en los países en vías de desarrollo, y fomentarse el desarrollo de capacidades de los agentes no estatales en los países asociados, con objeto de facilitar su participación en el diálogo sobre las estrategias y en la aplicación de los programas de cooperación.

– Coherencia

39. Es necesario alcanzar una mayor coherencia entre las diferentes políticas comunitarias centradas en el desarrollo sostenible. Deberá realizarse un esfuerzo para que los objetivos de la política comunitaria de desarrollo se tengan en cuenta en la concepción y la aplicación de las demás políticas que incidan en los países en vías de desarrollo. Los medios para alcanzar dicho fin son un análisis sistemático y detallado de los efectos indirectos que puedan derivarse de las diversas medidas en los ámbitos especialmente delicados y la consideración del desarrollo en el proceso decisorio de la Comisión.

Aplicación y seguimiento

40. La definición de la política comunitaria de desarrollo en el marco de una declaración sólo tiene sentido si se lleva rápidamente a la práctica. Por ello, deberá concretarse el contenido operativo de los objetivos, principios y métodos apuntados en el presente texto.

41. Así pues, es indispensable que la Comisión elabore un programa de acción centrado en los resultados alcanzados.

42. La puesta en práctica de las nuevas orientaciones deberá mostrarse como un proceso que produzca cambios a largo plazo, y que requerirá una tenaz voluntad política y el mantenimiento de un clima de confianza. Un seguimiento periódico permitirá a la Comunidad comprobar los resultados alcanzados e introducir, llegado el caso, las adaptaciones propias de todo proceso evolutivo.

43. Deberá realizarse periódicamente una balance de la aplicación de la declaración de política general y del programa de acción. En este sentido, se invita a la Comisión a que presente al Consejo y al Parlamento Europeo un informe anual sobre la política de desarrollo de la Comunidad, en el que, entre otras cosas, deberán figurar elementos cualitativos. También deberá preverse, en su momento, una evaluación de esta política.

44. Con objeto de sensibilizar a la opinión pública en lo tocante a los retos y a los objetivos de la solidaridad europea frente a los países en vías de desarrollo, deberá darse la mayor publicidad posible a la presente declaración. El Consejo y la Comisión se encargarán de ello, poniendo especial énfasis en los aspectos de la educación para el desarrollo.

Resumen

La Unión Europea es uno de los principales agentes del desarrollo. Asume la mitad del esfuerzo mundial de ayuda pública y representa el primer socio comercial para numerosos países en desarrollo. Mediante la presente declaración, el Consejo y la Comisión manifiestan su voluntad de afianzar la solidaridad de la Comunidad respecto a éstos, en el marco de una asociación basada en el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos, y de emprender la renovación de su política de desarrollo, basada en la búsqueda de una mayor eficacia en colaboración con los demás agentes del desarrollo en el ámbito internacional y en la adhesión de sus propios ciudadanos.

La política de desarrollo de la Comunidad tiene como principal finalidad reducir la pobreza para, más adelante, acabar definitivamente con ella.

La pobreza, que supone vulnerabilidad, es el resultado de múltiples factores. Por ello, la Comunidad tiene la determinación de apoyar unas estrategias de reducción de la pobreza que integren esas distintas dimensiones y se basen en un análisis de los condicionantes y las oportunidades propias de cada país en desarrollo. Tales estrategias deberán propiciar el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de la paz y la prevención de conflictos, así como una integración progresiva en la economía mundial, una mayor atención a los aspectos sociales y medioambientales con vistas a un desarrollo sostenible, la igualdad entre hombres y mujeres y el refuerzo de las capacidades de los protagonistas públicos y privados. Hay que lograr que los países asociados hagan suyas estas fórmulas y se integren en un diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

La Comunidad se centrará en seis ámbitos definidos según la utilidad de la actuación comunitaria y la medida en que contribuyan a reducir la pobreza: relación entre comercio y desarrollo; integración y cooperación regionales; apoyo a las medidas macroeconómicas y fomento de un acceso equitativo a los servicios sociales; transportes; seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible; refuerzo de las capacidades institucionales. Se prestará una atención sistemática a los derechos humanos, a la dimensión medioambiental, a la igualdad entre hombres y mujeres y al buen gobierno.

La política en materia de desarrollo de la Comunidad está dirigida a todos los países en desarrollo. Por lo que se refiere al reparto de los recursos, se dedicará una atención prioritaria a los países menos avanzados y a los demás países de bajos ingresos, desde una perspectiva que tome en cuenta sus esfuerzos para reducir la pobreza, sus necesidades, los resultados obtenidos y su capacidad de absorción. Asimismo, fomentarán las estrategias de reducción de la pobreza en los países de renta intermedia en los que siga siendo elevada la proporción de población pobre.

La Comunidad y sus Estados miembros coordinarán sus políticas y sus programas para lograr el máximo impacto. Se intentará lograr una mejor complementariedad tanto dentro de la Unión como con los demás donantes, sobre todo en el marco de las estrategias por países. En aras de la coherencia, al llevar a cabo las otras políticas comunes se tendrán más en cuenta los objetivos de la política de desarrollo de la Comunidad.

El Consejo respalda a la Comisión en sus esfuerzos por administrar la ayuda exterior de la Comunidad de un modo más eficaz. A ello contribuyen especialmente la reestructuración que se está llevando a cabo en sus servicios, el lugar más importante concedido a la programación, la orientación de los programas con miras a los resultados, el arraigo de hábitos de evaluación, el inicio de un proceso de desconcentración y de descentralización, así como la reorientación de los cometidos de los comités de gestión hacia los aspectos estratégicos de la cooperación. Hay que promover la simplificación del Reglamento financiero y una mejor dotación en recursos humanos tal como pide la Comisión.

La presente declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad deberá ir acompañada de un plan de acción de la Comisión que establecerá las medidas de desarrollo. Se hará de ella un seguimiento constante, a lo que contribuirá en especial la presentación de un informe anual.

Plan de acción

El Consejo ha tomado nota de la presentación que ha realizado la Comisión de su programa de acción destinado a dar un contenido operativo a la declaración política general que deberá orientar la acción de la Comunidad en los años próximos.

Evaluación de los instrumentos y programas comunitarios de desarrollo: seguimiento de las conclusiones de 21 de mayo de 1999 conclusiones del consejo

1. En mayo de 1999, el Consejo adoptó conclusiones sobre la evaluación de los instrumentos y de los programas de desarrollo de la Comunidad Europea,

consecutivas a un estudio independiente de la ayuda comunitaria a los países de África, del Caribe y del Pacífico y a los países del Mediterráneo, de Asia y de América Latina, así como de la ayuda humanitaria de la Comunidad. A raíz de las recomendaciones emanadas de estas evaluaciones, el Consejo había reconocido la especial necesidad de introducir mejoras con el fin de aumentar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la perceptibilidad de la cooperación comunitaria para el desarrollo y había hecho un llamamiento:

- A la elaboración de una declaración de política general en materia de ayuda al desarrollo;
- A la aplicación de esta declaración;
- A la mejora de la coordinación y de la complementariedad;
- A la armonización y a la simplificación del marco organizativo;
- A la mejora de la eficacia de la gestión y de los procedimientos de ayuda;
- Al refuerzo del seguimiento, la evaluación y la transparencia.

El Consejo había invitado a la Comisión a que elaborara un plan de acción para favorecer la aplicación concreta de estas diferentes reformas. Se había convenido en que sus conclusiones de mayo de 1999 constituirían un documento de referencia que sería objeto de un seguimiento en cada sesión del Consejo de Desarrollo, con miras a seguir mejorando la cooperación de la Comunidad con sus asociados en desarrollo.

2. Desde entonces se han realizado progresos en todos estos ámbitos. El Consejo destaca en particular:

- La importante etapa que constituye la adopción de la declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad;
- La actual preparación por la Comisión de un plan de acción que el Consejo deberá estudiar con detenimiento;
- La adopción de un marco normalizado de los documentos de estrategia por países, que permitirá reforzar la eficacia, la complementariedad, el impacto y la pertinencia de la ayuda comunitaria;
- La evaluación, en mayo de 2000, de las Directrices para el refuerzo de la coordinación operativa;
- La puesta en marcha por la Comisión de un proceso sin precedentes de reforma de la gestión de sus programas exteriores, en el que se integran las recomendaciones contenidas en las conclusiones del Consejo de mayo de 1999;
- La presentación por la Comisión, el 18 de mayo de 2000, de un informe de situación sobre las medidas comunitarias de mejora de la cooperación para el desarrollo acometidas a raíz de las conclusiones del Consejo de 21 de mayo de 1999;

- La firma, en junio de 2000, del Acuerdo de Cotonú, que marca una renovación en profundidad de las modalidades de colaboración entre la Unión Europea y los países ACP en aras de la eficacia;
- La voluntad de un nuevo enfoque de los cometidos de los comités de gestión hacia los aspectos estratégicos de la cooperación.

El Consejo debe centrar su atención en la continuación de estos esfuerzos, en el marco del seguimiento previsto por sus conclusiones de mayo de 1999 y de la aplicación de la declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad.

3. A petición del Consejo Europeo, el Consejo ha acometido además una serie de medidas necesarias para la utilización óptima de los diferentes medios de que dispone la Unión, a fin de que su acción exterior sea más eficaz y más global. Dichas medidas se enumeran en las conclusiones sobre la eficacia de la acción exterior de la Unión, adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales de 9 de octubre de 2000, y se inscriben en el proceso de reforma ya iniciado.

Dichas conclusiones hacen hincapié en particular en la necesidad de intensificar la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros, de procurar sacar mejor partido del esfuerzo global de la Unión, de incrementar la eficacia de este esfuerzo y de evaluar el funcionamiento del importante instrumento que constituyen las estrategias comunes. Además, se ha decidido organizar un debate de orientación, al principio de cada año, sobre el conjunto de la acción exterior de la Unión basándose en las contribuciones facilitadas por el Secretario General/Alto Representante, la Comisión, la Presidencia y los Estados miembros. Se ha destacado la consideración de los trabajos en curso en el Consejo en su formación “Desarrollo”.

La adopción de la declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad y su aplicación van en el sentido de los objetivos buscados por el Consejo. Lo mismo ocurre con el marco normalizado de los documentos de estrategia por países, que se aplicará a todos los países que reciben ayuda comunitaria.

Las medidas mencionadas anteriormente representarán una contribución importante al logro de una mayor eficacia de la ayuda exterior de la Unión, por la que abogó el Consejo en sus conclusiones de 21 de mayo de 1999 y de 9 de octubre de 2000. Con el fin de dar el máximo realce a esta contribución, el Consejo insta a la Comisión a que incluya en su informe anual sobre la ejecución de la política de desarrollo de la Comunidad —el primero de los cuales deberá presentarse en el segundo semestre de 2001— una evaluación de los avances realizados:

- En la mejora de la eficacia de los programas exteriores de la Comunidad, basándose fundamentalmente en el resultado de la evaluación;
- En el refuerzo de la coordinación, de la complementariedad y de la coherencia.

En el debate anual de orientación sobre la actuación exterior de la Unión deberán tenerse plenamente en cuenta este informe anual y su examen por parte del Consejo.

Marco normalizado de los documentos de estrategia por países
Conclusiones del Consejo

I. El Consejo reitera la importancia de una mayor complementariedad entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo, de conformidad con los artículos 177 y 180 del Tratado CE. A este respecto se remite a su Resolución complementaria de mayo de 1999, a sus Conclusiones sobre coordinación operativa de mayo de 2000 y a sus Conclusiones sobre la eficacia de la acción exterior de la Unión de octubre de 2000. El Consejo también desea destacar la importancia de sus Conclusiones sobre la evaluación global de la ayuda comunitaria, adoptada en mayo de 1999. A este respecto, subraya la importancia la declaración de política general sobre la política de desarrollo de la Comunidad.

El Consejo considera la programación por países como un instrumento de gestión esencial para incrementar la eficiencia de la ayuda comunitaria, promover su orientación estratégica, seguir un enfoque coherente y una coordinación y complementariedad mayores dentro de la Unión Europea y con otros países donantes y asociados.

Por lo tanto, el Consejo acoge con interés las iniciativas para fortalecer la programación propuestas por la Comisión en el proyecto de reforma de la gestión de la ayuda exterior.

En particular, considera que el documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se propone un marco normalizado para los documentos de estrategia por países es una contribución muy valiosa. Se felicita porque dicho documento se ha preparado en estrecha cooperación entre los departamentos de la Comisión interesados y los expertos de los Estados miembros.

El Consejo toma nota de que la Comisión ya ha empezado a aplicar procedimientos basados en este marco normalizado.

II. El Consejo subraya la importancia del proceso de estrategia por países que será un instrumento para guiar, gestionar y revisar los programas de ayuda de la CE, en particular:

- Al nivel del país socio, que debería actuar como fuerza motriz para conseguir la complementariedad sobre la base de la estrategia de desarrollo definida por él mismo y que constituye el punto de partida de los documentos de estrategia por países. A este respecto, los documentos de estrategia por países deben considerarse como un instrumento de diálogo político entre la Comunidad y sus socios y, en la medida de lo posible, deberían situarse en un marco más amplio, en particular el que ofrecen los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el Marco Integral de Desarrollo (MID) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). También deben ser objeto de un seguimiento operativo en forma de programas indicativos nacionales o programas de trabajo, sujetos a revisión periódica que incluya reacciones y acciones relevantes. Al utilizar este instrumento es importante potenciar al máximo las ventajas para el asociado y garantizar que mantenga la propiedad del proceso de cooperación llevado a la práctica con arreglo a dichos programas;
- A nivel de la Unión Europea, donde hay que intensificar la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros, así como entre los propios Estados miembros, sobre el terreno, tanto en Bruselas, dentro de los comités geográficos competentes, como en las capitales. Teniendo esto presente, se pide a la Comisión y a los Estados miembros que compartan toda la información disponible en el ámbito del “análisis del país” y sobre los sectores de intervención y su programación. A este respecto, debería estudiarse la posibilidad de que la Comisión y los Estados miembros interesados desarrollen herramientas comunes de análisis y compartan información y, cuando resulte conveniente, se realice una prueba piloto. La Comisión y los Estados miembros deben cooperar cada vez que se prepara o revisa un documento de estrategia por países.

III. El Consejo pide a la Comisión que aplique sin más dilación este marco normalizado a la programación de la ayuda a todos los países en desarrollo que están recibiendo asistencia del Fondo Europeo de Desarrollo y de los programas ALA y MED. También debería aplicarse progresivamente a otros países que reciben asistencia financiera de la Comunidad. En este contexto se pide a la Comisión que:

- Asegure que los Estados miembros participan plena y sistemáticamente en la preparación, aprobación con arreglo a los procedimientos establecidos por la normativa respectiva y la revisión de los documentos de estrategia y los programas indicativos nacionales, especialmente mediante una coordinación operativa. Esta cooperación debe considerarse como un proceso continuo que afecta a la fase preliminar de la programación, a la aplicación y a la revisión periódica de los programas indicativos resultantes;
- En la preparación de los documentos de estrategia por países tenga plenamente en cuenta la experiencia adquirida por todos los donantes, en particular las instituciones de Bretton Woods, las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones interesadas;
- Asegure, cuando sea necesario, que el proceso de estrategia por países tenga en cuenta la ayuda humanitaria y la transición entre alivio, rehabilitación y desarrollo a largo plazo. Para ello debería realizarse un análisis del impacto de la estrategia propuesta en todos estos aspectos;
- Procure que, en cada documento de estrategia por países, se incluyan disposiciones sobre coherencia en la evaluación del impacto de las diferentes políticas comunitarias y actúe de manera que el conjunto de estas políticas puedan favorecer la integración de los países en desarrollo en la economía mundial;
- Dé curso a estos documentos de estrategia por países, de forma que reflejen los principios definidos de común acuerdo en la declaración de política general sobre la política de desarrollo de la Comunidad.

El Consejo también invita a los Estados miembros a que aprovechen el enfoque esbozado en el marco normalizado de los documentos de estrategia al elaborar sus propios programas, entre otras cosas para reducir la carga administrativa para el país socio.

IV. Los comités geográficos competentes también examinarán y aprobarán los documentos de estrategia por países son arreglo a los procedimientos establecidos en la normativa correspondiente. El Consejo controlará periódicamente el progreso efectuado en la elaboración y aplicación de los documentos de estrategia por países.

Invita a la Comisión a que le presente antes de finales de 2002 una evaluación del uso del marco normalizado y de los documentos de estrategia, en la que se tendrían que tener en cuenta todos los aspectos de la preparación y aplicación de las estrategias por países, tanto sobre el terreno como en las capitales, y considerar los puntos sobre coordinación y complementariedad entre la Comunidad, los Estados miembros y los demás donantes.

2. Enfermedades transmisibles y la pobreza

Resolución del Consejo

1. Profundamente preocupado por la magnitud de los estragos causados por el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis, que se cobran más de cinco millones de vidas cada año y suponen una pesada carga para las poblaciones, sociedades y economías de los países en desarrollo,

2. Reconociendo que la salud es un bien público mundial y consciente del estrecho vínculo existente entre la pobreza y la salud, así como del moderado éxito logrado en una lucha eficaz y a gran escala contra estas tres principales enfermedades transmisibles,

3. Teniendo en cuenta el importante esfuerzo de ayuda pública al desarrollo desplegado por la Unión, su intervención en todas las regiones del mundo y sus relaciones privilegiadas con los países en desarrollo,

4. Reconociendo la necesidad de poner en marcha una actuación global, coherente e intensificada, basada en la experiencia de la Unión y de todos los agentes que participan en la lucha contra las enfermedades transmisibles, en particular la OMS y ONUSIDA, en un contexto de lucha contra la pobreza y de reducción de las desigualdades,

5. Felicitando a la Comisión por su visión global y coherente, que se deriva de su nuevo enfoque descrito en su comunicación relativa a la necesidad de intensificar la lucha contra las principales enfermedades transmisibles en el marco de la reducción de la pobreza,

6. Favoreciendo la intensificación del diálogo entre la Comunidad, sus Estados miembros y los países en desarrollo, así como la continuación de la cooperación con todos los interlocutores, los foros internacionales, incluido el G8, los organismos especializados de las Naciones Unidas y el sector privado y la sociedad civil, tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados,

7. Recordando la cooperación que, en la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo, ha iniciado la Unión con sus socios en desarrollo de los países de África, el Caribe y el Pacífico, de la ASEM, del Mediterráneo y de MERCOSUR, así como con sus demás interlocutores bilaterales,

8. Consciente del éxito y de los resultados positivos obtenidos en la mesa redonda sobre el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis y la pobreza

organizada en Bruselas, el 28 de septiembre de 2000, por la Comisión en cooperación con la OMS y ONUSIDA, en presencia de representantes de los Estados miembros, de los países en desarrollo, de la sociedad civil y de la industria farmacéutica,

9. Deseando responder con celeridad a la urgencia de la situación, así como a las preocupaciones manifestadas en dicha mesa redonda,

El Consejo

10. Recomienda que se saque rápidamente partido del enfoque que define la comunicación de la Comisión y que incorpora los resultados de la mesa redonda con vistas a llevar a cabo una política coherente y global,

11. Reitera la importancia de plantearse esta cuestión de las enfermedades transmisibles como un problema multisectorial que exige una respuesta en todos los sectores afectados, concretamente en las políticas en materia de salud y desarrollo, en la producción y comercio de productos farmacéuticos y en la investigación. Este planteamiento multisectorial supone una importante acción preventiva, en particular en materia de educación,

12. Confirma, por lo tanto, la idoneidad de los tres grandes ejes ya adoptados:

- Optimización de las políticas de salud y desarrollo, sobre todo en los ámbitos preventivo y educativo y en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza;
- Reducción de los costes que entraña la atención médica, entre otras cosas mediante la disminución de los precios de los productos farmacéuticos y del tratamiento;
- Mayor esfuerzo en la investigación sobre nuevos productos farmacéuticos y sobre los aspectos sociales vinculados a esas enfermedades transmisibles,

13. Pide, con objeto de que mejoren los efectos de las políticas de salud y desarrollo, que se fomente:

- Una mayor movilización de los países en desarrollo, prestando un apoyo reforzado y duradero a las iniciativas en los ámbitos de la prevención y los sistemas de salud;
- Un aumento y una intensificación de las intervenciones ya existentes en el ámbito de la salud y el desarrollo;
- La puesta en marcha de estrategias innovadoras que conciten la colaboración entre los poderes públicos, la sociedad civil y el sector privado

con vistas a una rápida mejora del acceso a los servicios y a los productos farmacéuticos, así como de su cobertura y calidad;
- La ampliación de la protección social, con especial atención a la situación de niños, jóvenes y mujeres,

14. Propugna, para lograr un precio más asequible de los productos farmacéuticos destinados a la prevención y tratamiento de las tres enfermedades transmisibles, que las acciones decididas incluyan, en particular:

- El apoyo intensificado a las políticas farmacéuticas y a las capacidades técnicas de los países afectados;
- La puesta en marcha de un sistema de precios diferenciados con arreglo al modelo vigente para las vacunas;
- El fortalecimiento de las capacidades de producción y de control de calidad;
- La mejora de la transparencia de los precios y costes de los medicamentos;
- El estudio del efecto de los aranceles e impuestos a la importación;
- La puesta en marcha de un sistema de precios reducidos y la consideración de las medidas, también legislativas, necesarias para crear un sistema que impida la reexportación paralela de los medicamentos hacia mercados solventes, en particular de los países desarrollados,

15. Recuerda la posibilidad de recurrir a sistemas de licencias voluntarias y la existencia, en virtud del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), de la flexibilidad que permite utilizar licencias obligatorias, en particular para proteger la salud pública,

16. Se pronuncia a favor de una mayor asistencia técnica, en particular para fomentar la aplicación del Acuerdo ADPIC,

17. Pide que, respecto de la investigación y el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos y tratamientos contra las tres enfermedades transmisibles (por ejemplo, las vacunas), así como respecto de su utilización en el marco de sistemas de salud apropiados, se prevea:

- La mejora de la coordinación y del intercambio de información a escala mundial;
- La puesta en marcha de una actuación de envergadura en el marco de la investigación europea destinada a prestar un mayor apoyo de la Comunidad a las instituciones de investigación y al personal investigador de los países en desarrollo más afectados;

- La elaboración por la Comisión de una comunicación dedicada a la investigación sobre las principales enfermedades transmisibles;
- La intensificación del desarrollo de las vacunas;
- La puesta en marcha de incentivos a la inversión privada (a semejanza de los adoptados para las enfermedades poco comunes y los medicamentos huérfanos);
- La creación y el refuerzo de mecanismos para la financiación, fabricación y distribución de nuevos tratamientos de carácter preventivo y curativo, en particular vacunas, a las poblaciones más desfavorecidas,

18. Insta a la Comisión a que elabore un plan de acción, teniendo en cuenta las recomendaciones expuestas así como las actividades internacionales existentes, en estrecha concertación con los órganos competentes del Consejo, y le recomienda que se dote de los medios necesarios para poner en práctica ese plan de acción y que movilice los recursos adecuados, en estrecha colaboración con los Estados miembros, los países en desarrollo y los organismos internacionales correspondientes,

19. Propone que la Comunidad participe más activamente en una colaboración a nivel mundial para hacer frente a estas tres enfermedades transmisibles, recomienda que se estrechen los vínculos con la OMS y ONUSIDA e insta a la Comisión a que actúe con arreglo a estas recomendaciones en la perspectiva de una mayor cooperación, tanto a escala mundial como entre unos y otros países, en particular a la hora de aplicar lo acordado en la reunión del G8 celebrada en Okinawa,

20. Considera que los países en desarrollo han de tener en cuenta, concretamente en sus estrategias de reducción de la pobreza, sobre todo en el contexto de los DELP, la lucha contra estas tres enfermedades transmisibles.

El Consejo piensa observar de forma constante y regular la aplicación de estas recomendaciones. Velará por que éstas se inscriban en el marco de la política general de la Comunidad en materia de desarrollo. Estudiará con detenimiento, en cuanto esté disponible, el plan de acción de la Comisión.

3. Lucha contra las minas antipersonas

Reglamento del Consejo y del Parlamento

El Consejo ha tomado nota del avance de los trabajos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a la lucha contra las minas antipersonas.

Ha resaltado la importancia que se concede al reforzamiento de la capacidad de la Comunidad para contribuir a los esfuerzos internacionales en la lucha contra las minas antipersonas.

Ha instado al COREPER a proseguir sus trabajos para lograr cuanto antes una posición común.

4. Nexo entre urgencia, rehabilitación y desarrollo

Debate orientativo sobre la base de un documento de debate de la comisión

El Consejo ha mantenido un debate orientativo, basándose en una introducción de la Comisión, sobre el nexo entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo. Ha invitado a la Comisión a concluir su comunicación sobre esta cuestión con la mayor brevedad con vistas a proseguir los debates en la próxima sesión del Consejo de Desarrollo.

5. Codesarrollo

El Consejo ha mantenido un cambio de impresiones sobre el codesarrolo y la migración, basándose en una nota de la Presidencia. En esa nota se recuerda que el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 sentó las bases del codesarrollo. En esa ocasión los Jefes de Estado y de Gobierno dedicaron un planteamiento común a la cuestión de la migración, adoptando una visión global y coherente. El Consejo Europeo declaró que era necesario establecer una cooperación con los países de origen dentro de una lógica de codesarrollo.

El Consejo ha encargado a sus órganos competentes que prosigan la reflexión y ha instado a la Comisión a aportar su contribución.

6. VI Conferencia de las partes (cop.6) sobre el cambio climático (La Haya, 13-24 de noviembre de 2000)

Conclusiones del Consejo

1. El Consejo destaca que la amenaza que representa el cambio climático constituye uno de los principales retos a escala mundial para todos los países. En este contexto, el Consejo subraya la importancia de la Sexta Conferencia

de las Partes (COP6) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que tendrá lugar en La Haya en el transcurso de este mes. La COP6 ofrece a la comunidad internacional una ocasión de adoptar medidas firmes para responder a las preocupaciones que suscita el cambio climático. El Consejo reconoce que el buen éxito de la COP6 será de crucial importancia para la ratificación y pronta entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, que constituye un avance significativo para alcanzar los objetivos de la CMNUCC. Por ello, el buen éxito de la COP redundaría en beneficio de todas las Partes, y no en menor medida de los países asociados en desarrollo, que en muchos casos se encuentran entre los más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático.

2. El Consejo recuerda sus conclusiones de 11 de noviembre de 1999 e insiste en particular en los siguientes aspectos:

- El cambio climático debería formar parte del programa de la UE para la cooperación al desarrollo.
- La UE anima a sus países asociados a dar prioridad a la inclusión, en sus programas nacionales, de las consideraciones en torno al cambio climático, en función de sus prioridades y necesidades concretas.
- La Comisión y los Estados miembros deberían dar un trato prioritario a estas necesidades derivadas del cambio climático en el contexto de un desarrollo sostenible. En este marco, deberían aumentar todo lo posible la coordinación y la complementariedad de la cooperación al desarrollo con implicaciones para el medio ambiente que aporten la Comunidad, los Estados miembros u otros organismos de desarrollo y agentes locales, teniendo en cuenta sus ventajas comparativas.

3. El Consejo observa que los efectos negativos del cambio climático en los países menos desarrollados revisten especial gravedad, por lo que deberían tomarse plenamente en cuenta las necesidades específicas de dichos países.

4. El Consejo observa que la cooperación al desarrollo ya está desempeñando un importante papel a la hora de abordar problemas relacionados con el cambio climático. Desde el punto de vista de dicho tipo de cooperación, el primer objetivo es crear la mayor sinergia posible entre la reducción de la pobreza y las actividades relacionadas con el cambio climático, apoyándose aquellas medidas que conduzcan a situaciones de beneficio recíproco. En este contexto, el Consejo reconoce el importante papel que desempeña el FNAM como mecanismo financiero de la Convención. Los nuevos cometidos y objetivos que se adopten en la COP deberían reflejarse adecuadamente en los debates iniciados recientemente en la tercera reconstitución del FNAM.

5. El Consejo reitera su llamamiento a la Comisión para que ésta presente, lo antes posible tras la celebración del COP6, un informe con arreglo a las conclusiones del Consejo del 11 de noviembre de 1999, que el Consejo examinará ulteriormente.

7. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA (Bruselas, mayo de 2001)

El Consejo ha hecho un balance sobre los preparativos de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA que se celebrará en el recinto del Parlamento Europeo en Bruselas del 14 al 20 de mayo de 2001. Ha resaltado la función que la Unión desea desempeñar para que esta Conferencia constituya un éxito.

La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió en 1997 convocar la III Conferencia sobre los PMA (las dos primeras se celebraron en Paris, a principio de la década de los ochenta y en septiembre de 1990) y relegó en la CNUCED la tarea de organizar y coordinar todas las agencias e instituciones interesadas de las Naciones Unidas.

8. Varios

El transporte sostenible en la cooperación al desarrollo

La Comisión presentó su Comunicación al Consejo, el cual ha señalado que las acciones de apoyo al sector del transporte, que llevan a cabo la Comunidad y los Estados miembros en los países en desarrollo, deberían inscribirse en el marco de la realización de los objetivos generales del desarrollo enunciados en el Tratado.

Pesca y lucha contra la pobreza

El Consejo ha escuchado la presentación realizada por la Comisión de su comunicación del 8 de noviembre de 2000 sobre “Pesquerías y reducción de la pobreza”.

“Fractura digital”

El Consejo ha recordado el impacto de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y el riesgo de marginación que podría derivarse de ellas para los países en desarrollo (“fractura digital”/”digital divide”).

Ha llegado a las siguientes conclusiones:

- Se deberá alentar la reflexión de los expertos de los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, para elaborar un informe al Consejo bajo la Presidencia sueca;
- En esa reflexión se hará hincapié en los intercambios de experiencia y se tendrán en cuenta, en particular, dos aspectos propuestos por la Comisión: el acceso de Internet para las poblaciones de los países en desarrollo y la contribución de estas tecnologías a la cooperación institucional.

9. Puntos adoptados sin debate

(Se indican con un asterisco las decisiones con respecto a las cuales existen declaraciones para el acta accesibles al público; dichas declaraciones pueden obtenerse en la Oficina de Prensa.)

Desarrollo

Aplicación del instrumento financiero "European Communities Investment Partners" destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y a Sudáfrica – posición común

El Consejo ha adoptado una posición común con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la clausura y la liquidación de los proyectos aprobados por la Comisión en aplicación del Reglamento (CE) n.° 213/96 del Consejo relativo a la aplicación del instrumento financiero "European Communities Investment Partners" destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y a Sudáfrica. Cabe recordar que el Reglamento (CE) nº 213/96 del Consejo de 29 de enero de 1996 ha expirado el 31 de diciembre de 1999.

Basándose en el mencionado Reglamento, la Comisión decidió financiar una serie de proyectos que en el día de la fecha aún no han sido totalmente realizados y que podrían requerir una financiación extraordinaria con vistas a su clausura.

El Reglamento propuesto es de carácter transitorio y no sólo debería servir para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos por la Comisión hasta el 31 de diciembre de 1999, sino también para sentar las bases de un futuro programa integrado relativo a la promoción de las inversiones en todos los países en desarrollo.

Asociación euromediterránea

El Consejo ha aprobado las directrices para la posición de la UE de carea a la IV Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (Marsella, 15 y 16 de noviembre de 2000).

Relaciones exteriores

RFY – Levantamiento de las sanciones - mantenimiento de medidas restrictivas contra el Sr. Milosevic y personas de su entorno

El Consejo ha adoptado:

- La Posición común relativa al mantenimiento de medidas restrictivas específicas contra el Sr. Milosevic y personas de su entorno así como
- La Decisión sobre la aplicación de la Posición común mencionada anteriormente relativa al mantenimiento de medidas restrictivas específicas contra el Sr. Milosevic y personas de su entorno
- El Reglamento por el que se mantiene la congelación de capitales en relación con el Sr. Milosevic y las personas de su entorno y se derogan los Reglamentos (CE) nº 1294/99 y (CE) nº 607/2000, así como el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 926/98.

En Virtud de la Posición común, la prohibición de expedir visados que figura en el artículo 4 de la Posición común 1998/240/PESC, en el artículo 1 de la Posición común 1998/725/PESC y en el artículo 1 de la Posición común 1999/318/PESC queda limitada al antiguo Presidente de la RFY, Sr. Milosevic, y a las personas de su entorno.

La lista de las personas próximas al Sr. Milosevic a las que se les aplicará esa prohibición de expedición de visados se establecerá y actualizará mediante la Decisión de aplicación (que se publicará en el Diario Oficial) del Consejo antes mencionada.

También en virtud de esa Posición común, la congelación de fondos existentes en el extranjero que se menciona en el artículo 1 de la Posición común 1998/326/PESC y en el artículo 2 de la Posición común 1999/318/PESC queda limitada al Sr. Milosevic y a las personas de su entorno.

Los detalles operativos de esta medida se tratan en el Reglamento antes mencionado (que se publicará en el Diario Oficial). El Reglamento incluye en concreto las prohibiciones específicas y las definiciones necesarias para su

aplicación, así como la lista de las personas cuyos capitales serán congelados y a las que se les prohibirá disponer de ellos.

Por otra parte, la Posición común deroga la Posición común 1998/374/PESC, el artículo 3 de la Posición común 1998/240/PESC y los artículos 3 y 5 de la Posición común 1999/318/PESC.

Cabe recordar que en la Declaración que el Consejo adoptó en Luxemburgo el 9 de octubre de 2000, indicaba que la Unión Europea había decidido levantar todas las sanciones impuestas a la República Federativa de Yugoslavia desde 1998, con excepción de las disposiciones contra el antigua Presidente de la RFY, Sr. Milosevic y las personas de su entorno, pues siguen siendo una amenaza para la consolidación de la democracia en la RFY.

Con vistas a ejecutar esta declaración, se revisarán todas las sanciones, con excepción de las impuestas contra Milosevic y las personas de su entorno que son objeto de los actos adoptados por el Consejo el día de la fecha.

Por razones de transparencia y claridad, las disposiciones relativas a Milosevic y su entorno se recogen en un texto único de la Posición común mencionada anteriormente.

PESC

- Inclusión en la Unión de algunas funciones de la UEO
- Diálogo transatlántico
- Conclusiones del Consejo

El Consejo da su conformidad de principio – siempre que se resuelvan los aspectos jurídicos, técnicos y financieros – a la creación, en forma de agencias, en el seno de la Unión Europea, de un “Centro de Satélites” encargado de la explotación de imágenes de satélite y aéreas, incluida la de carácter comercial, y de un “Instituto de Estudios sobre la Seguridad” que incluirán los elementos pertinentes de las estructuras correspondientes actuales de la UEO.

Además, el Consejo:

- Da su conformidad de principio a la gestión directa a largo plazo por la UE de la misión del Cuerpo Multinacional Consultivo de Policía en Albania, cuya ejecución confió a la UEO sobre la base del artículo 17 del TUE, y encarga a los órganos competentes la preparación de los proyectos de decisión con el fin de asegurar la continuación de la misión

durante el período intermedio y, llegado el momento, definir las condiciones de su gestión en el seno de la UE,

- Toma nota de que la misión de desminado en Croacia, en su forma actual en la UEO, habrá alcanzado sus objetivos cuando culmine su mandato,
- Conviene en enriquecer el diálogo transatlántico, confiando al IES el desarrollo de actividades similares a las llevadas a cabo en la actualidad por el Foro Transatlántico, de acuerdo con modalidades que aún deberán convenirse, que permitan la participación en esas actividades de todos los Estados afectados.



OTROS TEMAS

PROPUESTA DE UN NUEVO CRITERIO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE AYUDA AL DESARROLLO, LA COBERTURA*

JUAN ANDRÉS LIGERO**

RESUMEN

El presente trabajo es una propuesta de la inclusión del criterio de Cobertura en el modelo de evaluación propuesto por la Agencia Noruega de Desarrollo (NORAD)[1] *y en la metodología de evaluación propuesta por la Cooperación Española*[2]*. A los cinco componentes en uso (Eficacia, Eficiencia, Impacto, Viabilidad y Pertinencia) se añadiría el criterio de Cobertura, que trata sobre si los programas han llegado, y cómo, a la población que se desearía fuera beneficiaria de los mismos.*

1. Necesidad de un nuevo criterio

Los criterios son preguntas que se quieren contestar con la evaluación[3]. Deben proporcionar conocimientos útiles para tomar decisiones sobre las intervenciones consideradas. De esta manera el listado de posibles criterios

* La presente propuesta (además del criterio de visibilidad) fue realizada por BUSTELO RUESTA, María, LIGERO LASA, Juan Andrés y MARTINEZ MUÑOZ, Marta en el Diploma Certificado de Evaluación de Programas, del Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000. La orientación del trabajo y consecutivas correcciones son de GUDIÑO, Florencio.

** Evaluador asociado, Unidad de Evaluación del Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

1. UD – NORAD: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para Evaluadores y Gestores,* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), 1997.

2. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES(MAE), SECRETARIA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (SECIPI): *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española,* Cyan, Madrid, 1998.

3. BUSTELO RUESTA, María, *Fichas de evaluación*.

representa una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre la acción (MAE, SECIPI, 1998, p. 45). Los criterios son conceptos que incluyen un juicio de valor en positivo, deseable, acerca del proyecto[4] y su realidad. Así, la eficacia aporta la posibilidad de proponer un juicio de valor sobre si se han cumplido o no los objetivos, siendo deseable que el programa sea eficaz; la eficiencia observa la relación entre los resultados y los recursos, siendo deseable que el programa sea eficiente, y así con todos los demás. El criterio define el estado más positivo de un proyecto y lo compara con la situación real, contraste que le permite emitir el juicio.

Los cinco criterios propuestos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en su definición de evaluación (CAD, 1995ª, p.178) tratan de cubrir las diversas caras de un proyecto. Van recortando su realidad proporcionandp una idea sobre él. Pero sería absurdo pretender que toda la rica realidad de un proyecto pueda quedar recogida en estos cinco conceptos. De la misma idea es la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* cuando menciona que los criterios no son categorías exclusivas o exhaustivas, sino más bien, conceptos guías (MAE, SECIPI, 1998, p. 45).

Estas dos propuestas de evaluación citadas insisten en que los criterios no bastan. Hay que observar también, de forma transversal, lo que se han denominado "factores de desarrollo" (OCDE 1989ª). Estos factores proporcionan una información más específica sobre la viabilidad del proyecto. Según la Agencia Noruega para el Desarrollo estos factores son:

- Políticas de apoyo.
- Capacidad Institucional.
- Aspectos económicos y financieros.
- Tecnología apropiada.
- Aspectos socioculturales.
- Aspectos de genero en el desarrollo.
- Medidas de protección medioambiental.
  (NORAD, 1997, p. 50)

Si se examina diacrónicamente los factores se podría ver que responden a diferentes preocupaciones sociales o marcos teóricos que han ido ejerciendo influencia en el campo del desarrollo. Por ejemplo, la acertada inclusión de los factores de género y de protección del medio ambiente, reflejan la adaptación del modelo a las revindicaciones sociales emergentes y a los nuevos

4. En el presente trabajo los términos proyecto y programa son utilizados indistintamente y hacen referencia a todo tipo de intervenciones sociales planificadas.

paradigmas teóricos. Esto en sí mismo habla de que los modelos de evaluación deben ser versátiles, dinámicos y adaptables a las teorías y a los valores vigentes. En este sentido, y como ya se ha mencionado, los cinco criterios propuestos, eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad y pertinencia no son exhaustivos. Hay facetas de la realidad de un proyecto no cubiertas. Si realizamos una evaluación "clásica" siguiendo estos cinco criterios tendríamos probablemente una buena evaluación sobre el proyecto, sus resultados, sus efectos, su adecuación y su sostenibilidad, pero no tendríamos una información en profundidad sobre la relación entre el proyecto y la población beneficiaria.

El modelo actual no nos dice si el proyecto ha llegado exactamente a las personas que se quiere que llegue. No nos habla de si están existiendo sesgos en la ejecución o si se están beneficiando los más necesitados. Tampoco sabemos si el proyecto está dejando de lado a los que hablan una determinada lengua o a los que profesan una determinada religión. No sabemos si el proyecto está excluyendo a los que viven en la periferia o a los del centro urbano. No sabemos si el proyecto está redundando en los analfabetos o en los alfabetos, ni si está siendo capitalizado más por los más ricos, ni a cuánta gente podría cubrir y a cuántos realmente cubre.

El actual modelo de evaluación pone el énfasis en el proyecto en sí mismo, observando tangencialmente a la población beneficiaria del mismo. Si se contrastan los cinco criterios con la clasificación propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[5] en la que se proponen 10 criterios clasificados en tres capítulos (Relevancia, Desempeño y Éxito) se observa que cuatro de los cinco criterios están incluidos en Desempeño y Exito del proyecto quedando fuera solamente el criterio de Pertinencia. El "modelo de los cinco" deja de lado la emisión de juicios de valor sobre los grupos metas y los beneficiarios directos; y pone toda su maquinaría a trabajar en el desarrollo y ejecución de la acción. La población beneficiaria queda en un segundo plano ya que el énfasis de la evaluación está puesto en la intervención.

Hay cierta lógica en este proceder, el proyecto tiene como objetivo servir al grupo beneficiario y la evaluación tiene como objetivo valorar el proyecto. Por lo que, como no se ponga especial cuidado, en esta secuencia las personas pueden quedar ocultas para la evaluación. A la evaluación con criterios standard le cuesta ver cuando no le han dicho que mire. Se puede decir que "el modelo de cinco criterios" es proyectocéntrico. Se fija casi con exclusividad en el desempeño y éxito y no mide sistematizadamente el obligado ajuste entre el proyecto y la población objetivo.

5. PNUD 1997, p. 26.

Ya el *Manual de Planificación de Proyectos del Enfoque del Marco Lógico*[6] subraya que un principio básico válido en todos los proyectos de desarrollo es que deben ser diseñados para que satisfagan las necesidades de la gente, y no las necesidades internas de las instituciones. Si en la programación ya aparece está preocupación su grado de importancia debe crecer en la evaluación.

El incremento de calidad y sofisticación de los sistemas de evaluación no debe perder la referencia de que los proyectos, y por tanto sus evaluaciones, están hechas para servir a las personas. La evaluación tiene que reparar prioritariamente en el grupo beneficiario y sus necesidades y después en el desempeño y en el éxito del proyecto.

La idea de que parte de la población quede oculta a la lógica del proyecto no es nueva. Hay segmentos sociales que han permanecido invisibles durante bastante tiempo porque no se reparaba en ellos, como es el caso de las mujeres. Solamente la existencia de un factor de la evaluación que obliga a reparar en los aspectos de género, aunque parezca increíble, hace visible a la mitad de la población y pone de manifiesto las desigualdades sociales que podrían perpetuar y potenciar los proyectos de desarrollo.

Este déficit del modelo puede ser compensado con la incorporación de un criterio más a los cinco planteados, el criterio de *cobertura*. La cobertura consiste en *evaluar hasta qué punto un programa llega a la población objeto del mismo. Se trata de calcular no sólo la tasa de cobertura sino también de analizar si existe sesgo en la cobertura y efectuar un análisis de las posibles barreras de acceso al programa* (Alvira, 1991, p. 39).

En otros campos de intervención como la ayuda humanitaria, el criterio de cobertura ya ha sido propuesto y utilizado (Minear, 1994). En el *Manual de evaluación de asistencia humanitaria* publicado por el Overseas Development Institute (ODI)[7] la cobertura se presenta como uno de los criterios básicos de evaluación de la ayuda. En el epígrafe reservado al criterio se explica el concepto y se proponen diversos aspectos del mismo obtenidos a través de diversas investigaciones y de la experiencia de su uso.

6. NORAD, 1997.

7. HALLAM, Alistair: *Evaluating Humanitarian Assitence Programmes in Complex Emergencies*, ODI London, 1998.

También la cobertura es propuesta como criterio de una forma genérica para todos los proyectos de intervención social. Son Cohen y Franco quienes argumentan su necesidad de la siguiente forma: “dado que buena parte de los proyectos sociales tienen como objetivo proveer servicios a un grupo focal, un concepto esencial para determinar su alcance es la cobertura” (Cohen y Franco, 1993, p. 96).

En el campo más específico de la prevención y atención de drogodependencias, la cobertura está incluida en el *Manual de evaluación de prevención de drogas* del E.M.C.D.D.A.[8] que la definen como: “la magnitud con la que una intervención alcanza a sus grupos metas deseados”.

La cobertura no sólo ha sido considerada como un criterio que acompaña y complementa a otros, sino que se ha tenido en cuenta con peso y autonomía suficientes como para ser un tipo de evaluación en sí misma. La evaluación de la cobertura tiene la misma categoría que una evaluación económica, de diseño, de necesidades o de implementación (Alvira, 1991).

En definitiva, la cobertura es ampliamente utilizada y reconocida como concepto clave para la evaluación de intervenciones sociales (trabajo social, drogodependencias, ayuda humanitaria, etc.). Dada esta situación, las preguntas que surgen son por qué no es utilizada la cobertura en los modelos “clásicos” de evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo y cómo se cubre el déficit informativo que su ausencia provoca.

2. Un caso práctico

Para ilustrar la necesidad de la utilización del criterio de cobertura puede ser válida una experiencia personal como evaluador de un proyecto de desarrollo rural en una comunidad aymará del altiplano boliviano. En ella se encontraron elementos que hacían pensar en la existencia de un sesgo en la cobertura de la población destinataria.

El proyecto tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la comunidad implementando infraestructura social y productiva. Para ello se había diseñado una serie de resultados como la dotación de una red de electrificación de viviendas por medio de energía solar, la extracción

8. E.M.C.D.D.A. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Guidelines for the evaluation of drug prevention,* Luxemburgo 1998.

y almacenamiento de agua por medio de una bomba solar, la instalación de una red de suministro de agua, la construcción de una batería de baños y la construcción de carpas solares (invernaderos) para cada familia.

Existía un acuerdo de colaboración entre la institución y la comunidad en el que se definía que los beneficiarios tendrían que proveer de mano de obra, de los materiales locales de construcción y de una pequeña cantidad de dinero destinado a un fondo común que sirviera para mantenimiento de las infraestructuras. La institución ejecutora se haría cargo del resto de insumos y costes.

Aunque la mayor parte de la comunidad cumplía su parte del compromiso hubo personas que no aportaban la mano de obra o su cuota al fondo. Si esto ocurría, lo más normal era que quedasen fuera de la parte del proyecto para el que no habían colaborado, siendo lo más habitual quedarse sin el invernadero (que implicaba invertir un gran número de horas de trabajo y esfuerzo).

Aparentemente los compromisos pedidos a los comunitarios eran accesibles a todos sus miembros pero, ¿por qué hubo gente que pudiéndose beneficiar de la totalidad del proyecto no lo hizo? Tanto los técnicos como gran parte de la comunidad buscaban respuestas a esta pregunta en causas de índole psicológica o personal: *"estos son unos flojos", o "esos son un poco vagos"*. Pero puede ser que existieran razones de más peso que explicasen esta reacción de falta de compromiso de algunos y que tuviera que ver con el diseño del proyecto.

Si mantenemos una visión sobre la comunidad beneficiaria homogénea, es fácil pensar que todos los implicados tienen las mismas oportunidades, por lo que la no-participación en el proyecto es "una decisión personal" ya que si los demás pueden —¿por qué tú no?—.

Pero las comunidades o pueblos no tienen por qué ser homogéneas. Puede haber diferentes situaciones personales en relación con la tierra, el dinero, el trabajo, el estatus, el género, la etnia, etc. Estas diferentes situaciones que forman un espectro heterogéneo de la población pueden implicar que los individuos tengan diferentes oportunidades con relación a un proyecto de desarrollo. Es decir, dentro de una comunidad determinada puede haber personas más abocadas a una economía de subsistencia que les reste capacidad de maniobra para emplear su tiempo en otras tareas que no sean las estrictamente necesarias. Y puede haber personas con economías más estables que pueden dedicar su tiempo a la formación o a trabajos extras. De igual manera pasa en la ciudad, hay sectores sociales que disponen en menor medida de su tiempo, de su capacidad de trabajo o simplemente del manejo de recursos económicos y les

cuesta más invertirlos en otras actividades que no sean las estrictamente de subsistencia. En cambio otros sectores sociales más excedentarios, disponen de más recursos (humanos y económicos) para invertirlos en su propio desarrollo.

En el ejemplo citado pudo haber gente en dicha comunidad que dispusiera de oportunidades diferentes con relación al proyecto, no pudiendo dar o dando con mucho mayor esfuerzo, la inversión en mano de obra o dinero que se pedía. Esta sería una posible interpretación de que hubiera gente fuera del proyecto pese a que iba a redundar en una mejora (consciente y verbalizada por los comunitarios) de sus oportunidades y calidad de vida.

Lo que se está ilustrando con el ejemplo es la existencia de un sesgo en la cobertura del proyecto que perjudicaría a los que menos tienen, y beneficiaria a los que más tienen (dentro de la comunidad). Se podría haber dejado sin infraestructuras productivas a los más necesitados de ellas y haber potenciado a los menos necesitados por partir de un supuesto falso de que todos los miembros de la comunidad tienen igualdad de oportunidades de concurrir a los beneficios del proyecto.

Una evaluación basada en los cinco criterios estándares podría hablar muy positivamente del proyecto y no detectar el sesgo en la intervención en el que se estaría incurriendo en función del estatus socioeconómico. De igual manera que si la evaluación fuera ciega a las cuestiones de género nos quedaríamos sin saber qué tipo de relaciones entre hombres y mujeres existen en esa comunidad y si el proyecto está favoreciendo un sistema igualitario o perpetuando desigualdades.

3. Operacionalización del criterio de cobertura

Según la definición de F. Alvira recogida anteriormente se podría disgregar la cobertura en tres aspectos básicos:

- Tasa de cobertura
- Sesgo de la cobertura.
- Accesibilidad.

Tasa de cobertura

Los autores Cohen y Franco la definen como “la proporción que forma parte del grupo meta, tiene la necesidad y recibe los servicios, dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender” (Cohen y Franco,1993, p. 96).

En el ejemplo que nos ocupa, la tasa de cobertura sería el número de personas que han accedido a tener carpas solares dividido por el número de personas que estaban necesitadas de las carpas solares (indistintamente de que las tengan o no).

Sesgo en la cobertura

Existe sesgo en la cobertura cuando el proyecto llega a una población para la cual no estaba definido o cuando interviene sólo en un determinado subgrupo de la población definida, con unas características específicas.

El primer paso para analizar el sesgo en la cobertura es observar su tasa de cobertura, una tasa baja puede incrementar el sesgo (E.M.C.D.D.A., 1998, p. 79). Si, por ejemplo, sólo se ha beneficiado un 10% de la población destinataria, es muy probable que existan variables estructurales que estén discriminado al 90% de la población. De la misma manera pasa con el muestreo estadístico: cuanto más pequeña es la muestra más probabilidad hay de que esté sesgada, y cuanto más grande sea y más se parezca a la población, menos probabilidad hay.

El evaluador debe observar los diferentes grupos beneficiarios que participan o no en el proyecto y comparar entre ellos una serie de características sociales, culturales económicas y políticas para poder ver si existe sesgo en la intervención y de qué tipo es.

La detección del sesgo tiene que centrarse en el estudio del grado de influencia de las mismas variables en los diferentes subgrupos que pueden constituir la población. Puede haber diferencias significativas de impacto en diferentes subgrupos de población (Hallam, 1998, p. 54). El mismo autor propone diferentes mecanismos, aportados por la experiencia, para detectar la posible existencia de sesgos. El proceso consiste en inquirir si existen subgrupos dentro de la población definidos en términos de etnicidad, género, estatus socioeconómico, ocupación, localización (urbana, rural o dentro o fuera de un país afectado por el conflicto) o circunstancias familiares (madres solas u orfandad). Se debe valorar cuáles de estos subgrupos están incluidos en los programas y cuál es el impacto diferencial entre ellos.

En este trabajo se propone una serie de aspectos prácticos para la detección de sesgos. No pretenden ser una comprobación exhaustiva, sólo una propuesta orientativa. Los aspectos de detección que se comentan a continuación son: aspectos socioculturales, aspectos socioeconómicos y aspectos descriptivos.

Aspectos socioculturales

- Etnicidad: si existen diferencias étnicas entre los subgrupos. Se entiende por etnia un conjunto de personas que tiene conciencia de pertenencia a un grupo y esta conciencia está basada en la significación atribuida a un rasgo cultural concreto, como la religión, la lengua, etc. (Giner, 1998, p. 277).
- Cultura: si existen diferencias culturales entre los subgrupos. Se entiende por cultura el sistema de creencias, valores, costumbres, conductas y artefactos compartidos que los miembros de una sociedad usan en interacción entre ellos mismos y con su mundo, y que son transmitidos de generación a generación a través del aprendizaje (Plog y Bates, 1980).
- Sistema de género[9]: el sociólogo Robert Connell propone tres estructuras que pueden ser localizadas en cualquier sociedad y que deben estudiarse para describir cualquier sistema de género (Connell, 1987).

    – Estructura del trabajo: se estudia no sólo quién hace la tarea, sino la naturaleza de cada tarea y la organización del trabajo de producción, reproducción, distribución y consumo para cualquier tipo de producto incluyendo servicios.
    – Estructura del poder: se estudia cómo se toman las decisiones, quién toma qué tipo de decisiones y de qué manera, si tiene autoridad para tomar estas decisiones o si las toma ilegítimamente (mano izquierda por ejemplo)[10] y en tal caso cómo se hace para que se realicen y que tipo de obstáculos más o menos materiales o más o menos simbólicos hay.
    – Estructura de cathexis: estudiar la estructura de cathexis sería estudiar las emociones en las relaciones sociales, desde luego las fuertes y positivas pero también las menos fuertes, no sólo el amor y la sexualidad sino también la amistad, y también las negativas, como la hostilidad o la ambivalencia.

- Adscripción política e ideológica: observa las diferentes posiciones políticas o ideológicas de la población.

---

9. Propuesta extraída de Thurén, Britt-Marie. *El poder generizado*, Instituto de Investigaciones Feministas, Universidad Complutense de Madrid, 1993.

10. Cuando una categoría de personas en una sociedad no tiene poder oficial, autoridad, probablemente tendrán algún otro tipo de poder, ya que como seres humanos intentará defenderse. Algún talento de manipular o seducir, algún contra - poder más o menos ilegítimo, más o menos culturalmente reconocido. En España y hablando de mujeres eso se suele llamar mano izquierda (Thurén, 1993,p 81).

Aspectos socioeconómicos

- Estatus socioeconómico: las operacionalizaciones del concepto de estatus o clase social son múltiples y variadas. Se proponen algunas como la de J. González utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) o la realizada por Pierre Bourdieu basada en la diferenciación de capital simbólico, social, económico y cultural.

La experiencia sobre el terreno demuestra que suelen existir recelos ante la recogida de información sobre indicadores de estatus socioeconómico. Siguiendo con el caso anteriormente citado de la evaluación en una comunidad rural aymará, dadas las resistencias a dar esta información fue preciso diseñar un sistema rudimentario de operacionalización del estatus. La ventaja de este sistema es que la información es fácilmente recolectable y observable.

La propuesta no pretende tener ninguna relevancia teórica sino solamente ser un elemento práctico que ayude en otros procesos de evaluación.

Operacionalización del Estatus Socioeconómico en un contexto rural y aymará

Indicadores		**Individuos/Familias**
Capital económico	Propiedad tierra (hectáreas de cultivo, secano)	
	Herramientas de producción (vehículo, herramienta..)	
	Propiedad de ganado /animales. Número	
	Propiedad de edificaciones	
	Artículos de lujo, radios, TV...	
Capital cultural	Nivel de estudios	
Capital social	Cargos ejercidos en la comunidad	
	Familiares antecedentes pertenecientes a la comunidad	

Cada uno de estos ítems era valorado en escalas del 1 al 10, donde, por ejemplo, el que más tierra tenía puntuaba 10 y el que menos 1. Después se sumaban todas las puntuaciones y se promediaban teniendo un "ranking" de individuos o familias en una escala de estatus socio económico.

Descriptivos

Por último, este capítulo trata de recoger toda la información de carácter descriptivo. Es una información que ayuda a localizar el posible sesgo que se esté cometiendo.

- Localización (urbana o rural, dentro o fuera de un país afectado por un conflicto, cerca o lejos de las carreteras principales, etc.).
- Circunstancias familiares (madres solas, huérfanos, hombres solos…).
- Edad.

Accesibilidad al proyecto

La evaluación del grado de accesibilidad al proyecto se operacionaliza disgregando el concepto en diferentes componentes. La indagación sobre cada uno de estos componentes permite emitir un juicio sobre su grado de accesibilidad.

Pabón Lasso describe una división de la accesibilidad en cuatro dimensiones: económica, social, espacial y cultural (1985). En cambio F. Alvira disgrega el concepto en aspectos, reconociendo la existencia de otras posibilidades. Los tres aspectos que propone son[11]:

- Grado de conocimiento e información del mismo por parte de la población objeto (implantación del proyecto, población demandante…).
- Accesibilidad física, es decir facilidad de acceso al proyecto.
- Aceptación social del programa (psíquica o motivacional), es decir las actitudes de los usuarios ante el proyecto (distancia/accesibilidad psicológica).

De igual manera que se ha hecho en el análisis del sesgo, para medir el grado de accesibilidad se adjunta una tabla de tres entradas que facilite el tratamiento de la información y su análisis. Esta propuesta conjuga las dos perspectivas descritas que lejos de ser yuxtapuestas se complementan, ya que los aspectos definen y operacionalizan a las dimensiones.

11. Alvira, 1991, p. 40.

Esta herramienta no pretende que sus dimensiones y aspectos cubran exhaustivamente todos los matices del grado de accesibilidad, si no que se concibe como un instrumento de apoyo, útil, que facilite el trabajo del evaluador. Por lo tanto, la tabla no es algo rígido y cerrado. Los aspectos que figuran son ejemplos, pudiéndose ampliar la operacionalización de las dimensiones con nuevos aspectos que surjan de otros marcos teóricos o de su utilización en contextos diferentes.

Tabla del grado de accesibilidad

Dimensiones	**Aspectos**	**Subgrupos (definidos en términos de: etnicidad, cultura, género, adscripción ideológica, estatus socioeconómico, localización, circunstancias familiares y edad)**					
		Sg1	Sg2	Sg3	Sg4	Sg5	Sgn
Económica	Impacto que el acceso al proyecto tiene sobre la renta.						
Social	Conocimiento e información sobre el proyecto.						
Espacial	Facilidad de acceso al proyecto.						
Cultural	Aceptación social del programa (psíquica o motivacional). Es decir las actitudes de los usuarios ante el proyecto (distancia/accesibilidad psicológica).						
Suma de valoraciones para cada subgrupo							

La tabla se usa adjudicando a cada subgrupo un valor en cada ítem. Todos los ítems tienen que estar medidos en al misma escala. La escala, por ejemplo, puede ser del 1 al 5, siendo el 5 la máxima accesibilidad y el 1 una situación de inaccesibilidad. Después de completar todas las valoraciones, estas se suman obteniendo para cada subgrupo un valor final.

De estas cifras últimas se puede extraer varias conclusiones. En primer lugar se puede ver qué subgrupos tienen más facilidades de acceso, cuáles más dificultades y las diferencias entre ellos. En segundo lugar se puede observar si algún subgrupo tiene un 1 (inaccesibilidad) por que ya se sabrá que ese subgrupo queda fuera del proyecto. Por último, se puede calcular una media y obtener el grado de accesibilidad global para toda la población, pudiéndose fijar unos estándares, como por ejemplo, por debajo de 3, mala accesibilidad y por encima de 3, accesibilidad aceptable.

Las divisiones en subgrupos que se hagan serán válidas en la medida en que estas subdivisiones sean reconocidas, identificadas y sentidas como coherentes por la población destinataria. Las variables segmentadoras de la población propuestas en la tabla están recogidas en el manual de ODI (Hallam, 1998, p. 54). Pero éstas no tienen por qué ser válidas para todas las realidades. En cada contexto hay que buscar participativamente cuáles serían las variables que segmentarían en subgrupos a una comunidad. La embajada Real de los Países Bajos en Bolivia, en su manual de *Demandas Campesinas. Manual para un análisis participativo* explica cómo llegar a la definición de los subgrupos sociales a través de metodologías participativas (Bojanic y otros, 1994, p. 28).

4. Conclusiones

El análisis de cobertura se puede entender como una comprobación global de que el proyecto no ha dejado de atender al grupo que se desea protagonista. La cobertura hace despegarse de las inercias y dinámicas de las instituciones para volver a poner el énfasis en las necesidades originarias.

La cobertura no hace más que comprobar en la evaluación lo que ya se ha pedido en el diseño del proyecto: que se asegure que los grupos beneficiarios están bien escogidos de acuerdo a uno o más de los siguientes puntos:

- Área geográfica, donde la mayoría de la población pertenece al grupo beneficiario.
- Campo de actividad (p. ej. agricultores con cierta cosecha o ingresos, campesinos sin tierra).
- Situación económica, condiciones de vida.
- Acceso a servicios sociales (salud, educación, etc.).
- Sexo y edad.
- Clase, casta, etnia y status, etc.

(NORAD,1993. p67)

Los tres aspectos básicos que disgregan al criterio tasa de cobertura, sesgo y grado de accesibilidad son tres enfoques complementarios que revisan desde diferentes perspectivas que se cumpla un mandato democrático: que todas las personas de la población destinataria tengan las mismas opciones de participar en el proceso de desarrollo de su comunidad.

En este trabajo también se ha descrito una serie de herramientas de recogida de información validadas en la práctica. Con esta propuesta no se pretende prefijar una tecnología del análisis sino todo lo contrario, enriquecer el bagaje de técnicas e instrumentos, con la intención de que puedan servir y ser útiles para el desarrollo de evaluaciones que incluyan la perspectiva de cobertura.

La utilización del criterio de cobertura, por su propia idiosincrasia, también tiene un impacto en el mismo proceso de evaluación, orienta al evaluador hacia análisis y consideraciones más sociológicos. Está sociologización no se circunscribe sólo a la cobertura, sino que todos los demás criterios son contaminados por esta específica perspectiva. De alguna manera su uso enfatiza la faceta sociológica de la evaluación.

Como consideración final, merece la pena resaltar que el pensar en las personas desde diferentes perspectivas es un ejercicio que obliga a evaluar la cobertura. El pensar en los demás, en su desarrollo, en sus situaciones, en sus problemas, en su bienestar es cobertura; pero además pensar en los demás es hacer el mismo ejercicio que también hace la generosidad.

Bibliografía

ALVIRA MARTÍN, Francisco: *Metodología de la Evaluación de Programas*, CIS, 1991.

ANDERSON, Mary B.: *Desarrollo y Diversidad Social*, Icaria, Barcelona, 1998.

BOJANIC, Alan y Otros: *Demandas Campesinas. Manual para un Análisis Participativo*, Embajada de los Países Bajos, La Paz (Bolivia), 1994.

BOURDIEU, Pierre: *El sentido Práctico*, Taurus, Madrid, 1991.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando: *Evaluación de Proyectos Sociales*, SXXI España, México, 1993.

ESPINOZA VERGARA, Mario: *Evaluación de Proyectos Sociales*. Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1984.

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (E.M.C.D.D.A.): *Guidelines for the evaluation of drug prevention*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo,1998.

GINER, Salvador, LAMO DE ESPINOSA, Emilio y TORRES, Cristóbal (Eds.): *Diccionario de Sociología,* Alianza Editorial, Madrid, 1998.

HALLAM, Alistair: *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, ODI London, 1998.

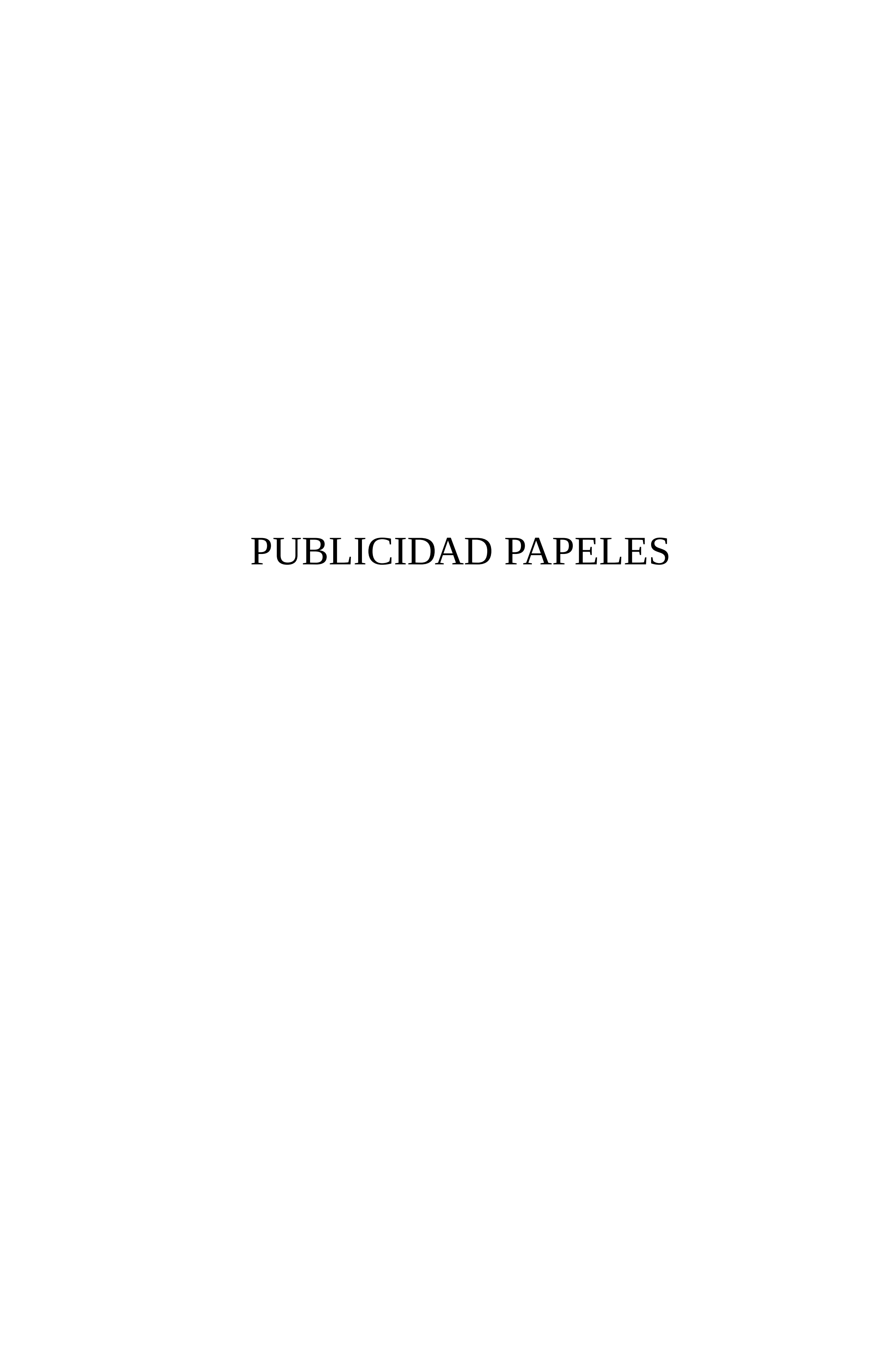
AGENCIA NORUEGA DE DESARROLLO: *El Enfoque del Marco Lógico,* NORAD, Madrid, 1993. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (MAE), SECRETARIA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (SECIPI): *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española,* Madrid, 1998.

THURÉN, Britt-Marie: *El Poder Generizado.* Instituto de Investigaciones Feministas Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.

UD – NORAD: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para Evaluadores y Gestores,* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), 1997.

VÍO GROSSI Francisco: *Primero la Gente,* CEAAL, Santiago de Chile, 1989.


PUBLICIDAD PAPELES

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE 1990-2000

ANDREA DROPPELMANN*

RESUMEN

Chile se encuentra en un proceso de transición entre ser un país eminentemente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo y ser país donante de Cooperación Internacional al Desarrollo. A través de una síntesis de lo que ha sido la Cooperación institucional en Chile, los recursos recibidos de fuentes tradicionales de cooperación entre 1990 y 1999, y las políticas y programas de cooperación horizontal y triangular destinados a países de menor desarrollo relativo, el texto hace un análisis del proceso "bisagra" que vive Chile y su proyección como país emergente.

La República de Chile no es un país desarrollado, sin embargo, su estabilidad económica y la transición democrática de los últimos años, lo sitúan en una interfaz entre las naciones del tercer mundo que reciben Cooperación Internacional para el Desarrollo y quienes están en condiciones de aportar para el crecimiento de la región. Desde la conceptualización de lo que es la Cooperación Internacional al Desarrollo[1] y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)[2], Chile se encuentra en un proceso de transición entre ser un país eminentemente receptor de AOD y ser un país donante de Cooperación Internacional

* Andrea Droppelmann es Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile; Master en Relaciones Internacionales y Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Cooperación al Desarrollo es "la cooperación internacional, entendida como la transferencia unilateral o recíproca de recursos técnicos o financieros entre países, en términos concesionales" para fines de desarrollo. INSULZA, José Miguel(a): *Ensayos sobre Política Exterior*, Editorial Los Andes, Santiago de Chile, 1998, p.152.

2. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es el término que implica transferencia de recursos provenientes del sector público de países industrializados a países en vías de desarrollo. Los países destinatarios de la AOD deben cumplir con ciertos requisitos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE).

al Desarrollo, aunque ésta sea prioritariamente a través de asistencia técnica y programas de becas. Si se analizan los diez años de cooperación institucionalizada (1990-2000)[3], esta transición queda reflejada en las curvas de flujos de cooperación donde "las entradas" han disminuido considerablemente desde el último lustro (ver cuadros 1 y 2), y "las salidas" se han consolidado como una herramienta estable de la política exterior del país (ver cuadro 3).

Diez años es un plazo propicio para aproximarse al tema y analizar las políticas de cooperación de Chile (prioridades geográficas, temáticas y asignación de recursos) a través de documentos y estadísticas, establecer algunas tendencias que aporten reflexión respecto al proceso, y concluir con una apreciación personal[4] de la Cooperación Internacional de Chile.

1. Antecedentes históricos

En los años 70, América Latina estuvo marcada por las dictaduras militares y crisis económicas, con el derrumbe de los modelos económicos y el fuerte endeudamiento externo. Chile no fue la excepción. La cooperación que llegaba al país era considerable, pero recibida de "manera inorgánica, sin un sistema institucional que la ordenara"[5]. Durante los gobiernos de los presidentes Eduardo Frei Montalva (1965-1970) y Salvador Allende (1970-1973), se recibieron importantes recursos para el desarrollo del país y se comenzó a dar un tratamiento más sistemático a las actividades de cooperación. Pero tras el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, perpetrado por los militares, la cooperación internacional se cortó drásticamente "debido al aislamiento y repudio de la dictadura militar por parte de la comunidad internacional"[6].

Si bien la cooperación oficial se vio interrumpida entre 1973 y 1989, el país siguió recibiendo ayuda informal a través de las Organizaciones No Gubernamentales[7] y partidos políticos. La sociedad civil europea se fue solidarizando con la sociedad chilena y las internacionales de los partidos políticos también aportaron recursos a sus homónimos. La oposición recibió importantes recursos para el proceso de transición, apoyando la campaña electoral y la educación cívica de la sociedad.

3. Se abordará específicamente el período comprendido entre el 19 de julio de 1990, fecha en que se promulga la Ley que crea la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, hasta el 11 de marzo del 2000, fecha en que asume el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar.

4. La apreciación personal está basada en un trabajo de investigación más extenso realizado para el Master de Relaciones Internacionales y Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid, y con la teorización de la Cooperación Internacional aplicada en España.

5. GARCÍA, Marcelo: "La cooperación internacional más allá de la transición", *Más allá de las fronteras,* Corporación de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1993. p.13

6. GARCÍA, Marcelo. P.12

7. Del orden de 40 millones de dólares anuales.

Tras la ascensión al poder del presidente electo Patricio Aylwin Azócar en marzo de 1990, la ayuda continuó llegando de forma intensiva y aumentando durante los siguientes tres años, con el propósito de fortalecer la democracia y apoyar la transición chilena. Pero, en vez de recibirse de forma desordenada y aleatoria, el gobierno prefirió canalizar y centralizar ese raudal de recursos y destinarlos según el proyecto gubernamental. La reinserción del país en el nuevo escenario mundial, fue uno de los temas prioritarios del nuevo gobierno. Ello implicaba la aceptación de la Comunidad Internacional, restablecer relaciones bilaterales, regionales y multilaterales con países y organizaciones, y entrar a competir, demandar y ofrecer recursos para la Cooperación Internacional Chilena.

Para sistematizar esa ayuda y gestionarla según las necesidades internas del país, se crea la Agencia de Cooperación Internacional (AgCI) a través del Título III de la Ley 18.989, que entra en vigor el 19 de julio de 1990. La Agencia comienza a operar con "plenitud de funciones" el 2 de enero de 1991 con Rodrigo Egaña B. como director ejecutivo. Inicialmente se colocó bajo la autoridad rectora del Ministerio de Planificación y Cooperación, pero bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1997), se reconoció la importancia de la cooperación internacional en la política exterior del país y la necesidad de una coordinación más directa con este ministerio, por lo que se traspasó la supervisión de la AgCI a la Cancillería.

Al poco tiempo de constituirse la Agencia de Cooperación, las favorables condiciones económicas propiciaron un nuevo enfoque en el Gobierno del Presidente Aylwin: era tiempo de tomar una posición más activa en el desarrollo y acontecer político y democrático de Latinoamérica y corresponder a la ayuda recibida otorgando cooperación a los países más desfavorecidos de la región. Desde el origen del proyecto de la Agencia, se contempló corresponder a la ayuda recibida "cooperando, en la medida de nuestras fuerzas, con las naciones amigas en los ámbitos en que nosotros también podamos hacerlo"[8]. Sólo en tres años (1993), Chile pudo responder a esa iniciativa, estableciendo un programa de cooperación horizontal para Centroamérica.

A partir de la institucionalización de la cooperación en Chile, la Agencia ha funcionado bajo la dirección de los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, con Patricio Aylwin Azócar (1990 – 1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1995-2000). Ahora, le corresponde al Presidente de la

8. AYLWIN AZOCAR, Patricio: *Discurso de Inauguración Oficial AGCI* en Santiago de Chile, 18 de Diciembre de 1990, Palacio de la Moneda.

República Ricardo Lagos Escobar (2000-)[9] definir los nuevos lineamientos y directrices políticas de la Cooperación Internacional de Chile, para los siguientes seis años.

2. La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AgCI)

La Agencia nació como un organismo autónomo descentralizado bajo supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación, como un proyecto del Presidente de la República Patricio Aylwin Azócar, con el respaldo y asesoramiento de la Comisión de Cooperación Internacional de la Concertación de Partidos por la Democracia y la aprobación generalizada del Congreso Nacional.

Por el Título III de la Ley 18.989, se crea la Agencia y se define en su artículo 17 como "un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional"[10]. Más tarde, la AgCI agrega a su misión la Cooperación Técnica Horizontal, que proyecta las capacidades científicas, tecnológicas e institucionales de Chile al exterior, para contribuir a su inserción internacional y al logro de los objetivos de la política exterior.

A este ambicioso proyecto, se suman objetivos como los temas que imperan en el acontecer de la cooperación internacional en la actualidad, como son la economía y la estabilidad mundial, problemas como "la degradación ambiental, pobreza, narcotráfico, migraciones, terrorismo, etc."[11].

Por la misma Ley que le da origen, se definen las funciones de la Agencia en el artículo 19, las cuales se pueden resumir en: apoyar la transferencia de conocimientos (científicos, tecnológicos, productivos y de comercio exterior), la obtención y administración de recursos y la importante labor de "proyectar internacionalmente la capacidad que tiene el país a fin de lograr una efectiva presencia internacional y promover el proceso de integración y cooperación"[12].

---

9. Ricardo Lagos Escobar también gobierna con la Concertación (Democracia Cristiana, Partido Por la Democracia y Partido Socialista).

10. *LEY N°18.989*, TITULO III, que crea la Agencia de Cooperación Internacional. Diario Oficial de 19 de julio de 1990.

11. WEINSTEIN, Jacqueline (a): *Tendencias y perspectivas de la cooperación bilateral, en el ámbito internacional.* Ponencia presentada en la XIV Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1° - 3 de diciembre 1999.

12. *MEMORIA 1990*, AGCI, Santiago de Chile, 1991. P.11

La estructura de la Agencia ha variado en estos 10 años, respondiendo a las necesidades propias de la cooperación internacional de Chile, así como al proceso de pasar de un país básicamente receptor de ayuda, a ser un donante activo de cooperación internacional. "La estructuración de la Agencia y su legislación se efectuaron en base a la experiencia de algunos chilenos que venían trabajando el tema de la cooperación desde la década del 60, entre ellos: José Miguel Insulza,[13] Iván Lavados[14] y Luis Maira[15]. Ellos, con una larga experiencia a nivel nacional e internacional en el tema de la cooperación, fueron los que pensaron y estructuraron el modelo chileno de cooperación sustentándose en el conocimiento que tenían en el tema. También, un actor importante fue Rodrigo Egaña[16], primer Director Ejecutivo de la Agencia"[17].

En la actualidad, la estructura piramidal está formada por el Consejo, Dirección Ejecutiva, Comité Directivo, Fiscalía y Asesoría Técnica o del Director; y se han reorganizado los órganos técnicos según las necesidades de coordinación y trabajo de la cooperación internacional recibida y ofertada por Chile en departamentos de: Administración y Finanzas, Política y Planificación, Cooperación Horizontal, Cooperación Bilateral y Multilateral, departamento de Coordinación y Programa de Recursos Humanos y Becas (ver gráfico 1). A partir de 1995 "se redefinieron las funciones de la mayoría de los Departamentos y Unidades y se redenominó de acuerdo a las mismas (…) con el fin de adaptarse a los nuevos escenarios, profundizar y redireccionar las relaciones con las fuentes en el exterior e incorporar nuevos instrumentos y modalidades de trabajo en el ámbito de la cooperación horizontal"[18].

3. Chile como país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo

El flujo de cooperación depende del nivel de desarrollo del país receptor. En el caso de países de mayor desarrollo relativo, como es el caso de Chile, la asistencia financiera no reembolsable deja de tener legitimidad y se tiende a una cooperación técnica de costos compartidos y a una focalización temática, donde la fuente tradicional y el país receptor, se relacionan en un plano de asociación y cooperan en beneficio mutuo.

13. Ex Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz -Tagle y actual Ministro del Interior del gobierno del presidente Ricardo Lagos.

14. Presidente de la Fundación Chile.

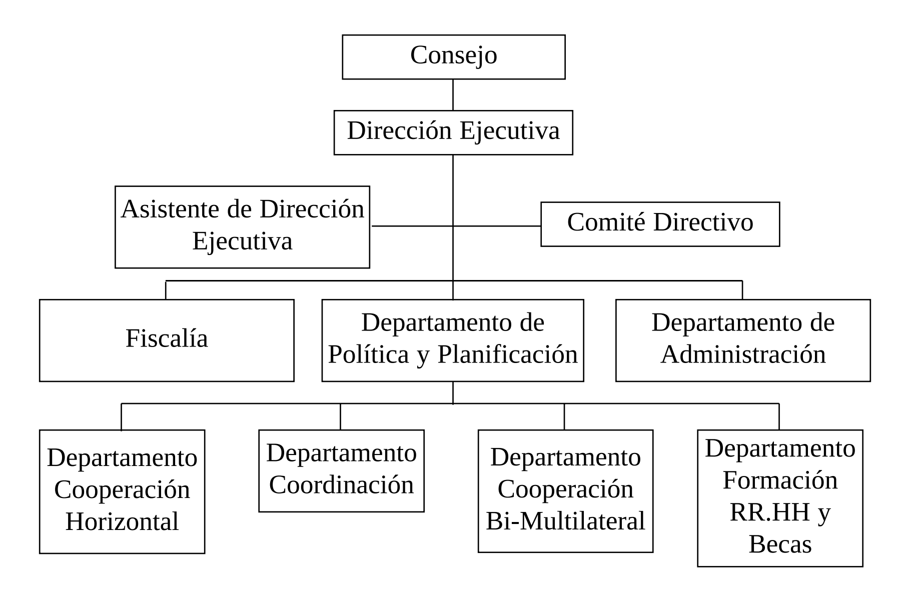
15. Ex Ministro de Cooperación y Planificación, actual embajador de Chile en México.

16. Actual Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización de la Gestión Pública.

17. Entrevista a Eugenio Pérez, actual jefe del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 28 de septiembre de 1999.

18. *MEMORIA 1995*, AGCI, Santiago de Chile, 1996, p.93

Gráfico 1
Organigrama[19]



A medida que se avanza en una cooperación "no asistencial", se va trabajando más hacia áreas específicas en que el país necesita de mayor ayuda. La cooperación recibida de fuentes tradicionales (bilaterales[20] y multilaterales[21]) es denominada como "cooperación vertical" y considerada como "un complemento del esfuerzo nacional en áreas claves y deficitarias del desarrollo"[22].

Los recursos que entraban al país inicialmente por vías privadas, constituyeron un elemento central en el restablecimiento del tejido democrático, pero ya instaurado el sistema tras las elecciones presidenciales y la ascensión al poder por parte del presidente Aylwin, era necesario "un redireccionamiento de los recursos de cooperación internacional".[23] La prioridad del gobierno y el plan

19. *MEMORIA 1999*, AGCI Santiago de Chile, 2000, p.8

20. Algunos de los países que han cooperado con Chile desde 1990 son: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia y Suiza.

21. Fuentes tradicionales como los distintos organismos de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo.

22. *La Política de Cooperación Internacional de Chile Período 1999-2000*, AGCI, Santiago de Chile, 1999

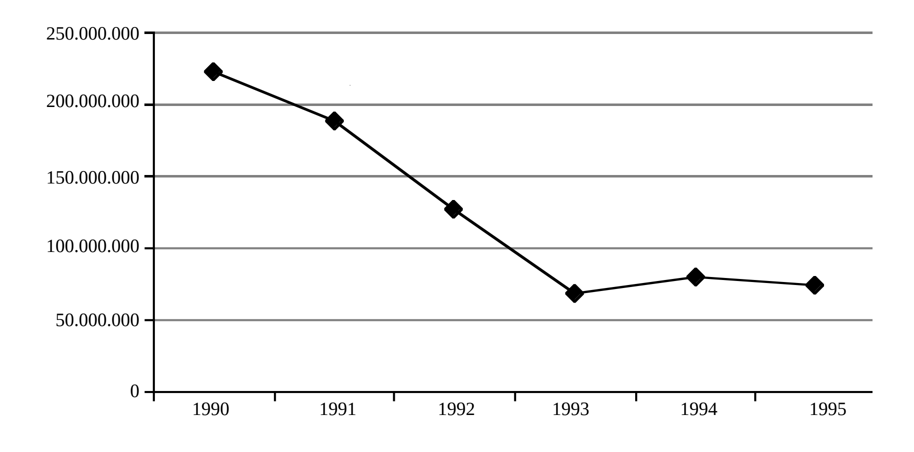
23. INSULZA, José Miguel (b): *Estado, Sociedad Civil y Cooperación Internacional como Instrumento para el Desarrollo*, AGCI, Santiago de Chile, 1998.

inicial de la Agencia de Cooperación para el período 1990-1994, era "fortalecer el desarrollo científico-tecnológico, la infraestructura, los sectores productivos, el medio ambiente y el fortalecimiento de la gestión estatal".[24] Destaca en este período la importancia del área de desarrollo social, al cual se destina la mayor cantidad de recursos. En 1990, del total recibido, el 38% fue destinado a proyectos de desarrollo social.[25]

Cuadro 1
Cooperación otorgada a Chile gestionada por la AgCI, según año de oficialización (1990 - 1995)[26]

Año	1990	1991	1992
Monto en US$	222.646.222	188.670.410	126.708.844
Año	**1993**	**1994**	**1995**
Monto en US$	67.893.372	79.714.118	74.169.155

Gráfico 2
Gráfico de los montos en dólares de la Cooperación recibida por Chile y gestionada por la AgCI, según año de oficialización (1990 - 1995)



24. *MEMORIA 1990.* P.11
25. *MEMORIA 1990.* P.21
26. Cuadro y gráfico elaborado por la autora según datos en las Memorias de 1990 a 1995.

Los cuatro primeros años de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Chile, fueron una excepción que respondía más bien a un apoyo político por parte de la comunidad internacional hacia el nuevo gobierno democrático, que una ayuda por condiciones de subdesarrollo y pobreza. Pero ya a partir de 1994, las condiciones de "legibilidad" por parte de las fuentes tradicionales se ven deslegitimadas, sobre todo cuando Chile cuenta con una renta per cápita de 5.000 dólares, instituciones sólidas y comienza el segundo gobierno democrático. "Por eso se busca ahora el fenómeno de la contraparte, el tema de la cofinanciación y Chile tiene que poner de su bolsillo"[27].

Las mismas condiciones favorables del país resultan una limitante para percibir créditos concesionales por lo que la cooperación recibida los siguientes seis años fue mayoritariamente donaciones para proyectos y programas específicos. Si en 1994 el porcentaje de créditos de la cooperación internacional recibida por Chile fue del orden del 31%, en 1998 el porcentaje se redujo a prácticamente cero.

Sin embargo, lejos de reflejarse una caída brusca en los índices de ayuda recibida (aunque sí notoria), la cooperación siguió llegando y experimentó un cambio de enfoque en que se dio prioridad a áreas específicas como la tecnología, medio ambiente y modernización del Estado. "Felizmente la cooperación que el país recibe no se ha terminado, ha cambiado de carácter, de naturaleza, han cambiado los temas a los cuales está dirigida esa cooperación, pero todavía existe"[28].

En este período, entre 1994 y 1999, Chile recibió 263 millones de dólares, los cuales fueron destinados principalmente a las áreas definidas como prioritarias por el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, poniendo énfasis en "la erradicación de la pobreza, el logro creciente de la equidad, el fortalecimiento de la transferencia y adaptación de tecnologías, la descentralización administrativa en el ámbito regional y local, la preservación de medio ambiente y la modernización de la gestión pública"[29]. A éstas se sumaron otras áreas para 1999/2000: la equidad social, de género y la no discriminación.

27. Entrevista a Adolfo Castillo, profesional del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 29 de septiembre de 1999.

28. Entrevista a Margarita Gutiérrez, subjefa de Cooperación Horizontal, Coordinadora Programa América del Sur, México, Haití y otras áreas geográficas de la AgCI, realizada el 20 de octubre de 1999.

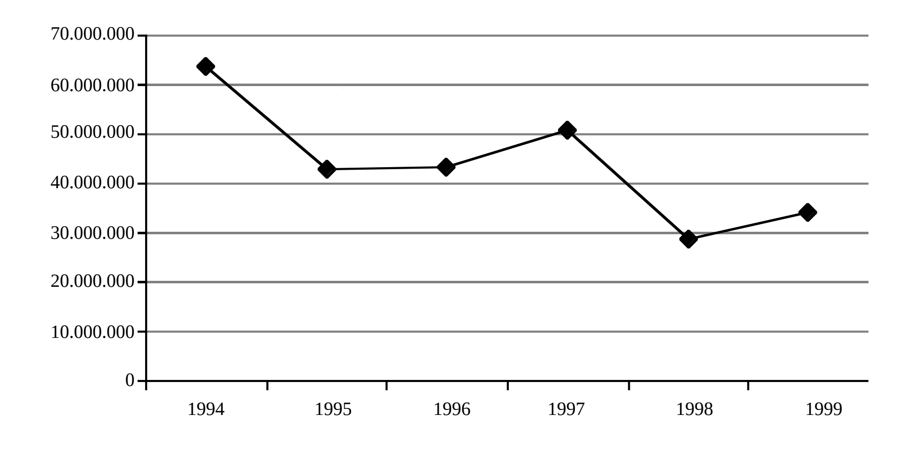
29. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

La cooperación vertical fue distribuida principalmente en las áreas prioritarias de Desarrollo Social (30,8%), Sector Productivo (24,4%) y Medio Ambiente (27,3%). Si bien los dos primeros sectores han sido relevantes a lo largo de los diez años de cooperación institucionalizada, destaca el alto porcentaje destinado al medio ambiente que responde al interés más específico por parte de las fuentes tradicionales en aportar a áreas científico-tecnológicas y alternativas a una Ayuda Oficial al Desarrollo de países más pobres.

Cuadro 2
Cooperación otorgada a Chile, gestionada por la AgCI según inicio de ejecución (1994 - 1999)[30]

Año	**1994**	**1995**	**1996**
Monto en US$	63.914.085	42.167.508	43.167.508
Año	**1997**	**1998**	**1999**
Monto en US$	51.021.858	28.630.251	34.097.371

Gráfico 3
Gráfico de los montos en dólares de la Cooperación recibida por Chile y gestionada por la AgCI, según año de ejecución (1994 - 1999)



30. Tabla y Gráfico elaborados por la autora según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

4. Chile como país donante de Cooperación Internacional

La cooperación horizontal es un instrumento de la política exterior del Gobierno donde interactúa con países de igual o menor desarrollo relativo, aportando en las relaciones políticas, económicas y culturales. Esta cooperación ofrece el camino para integrarse y "fortalecer la presencia en organismos multilaterales y la imagen exterior del país"[31]. A través de la cooperación horizontal, Chile proyecta sus propias capacidades y experiencias en beneficio de otras naciones, contribuyendo a la estabilidad regional.

Si bien aún existe población chilena en condiciones precarias y la mayor parte de la cooperación recibida se destina a Desarrollo Social, la situación de pobreza no es tan extrema como en el resto de América Latina[32]. La modernización, la estabilidad política y económica del país permitieron el lanzamiento de una cooperación horizontal más institucionalizada y participar activamente en la Cooperación Técnica hacia Países en Desarrollo (CTPD), que tiene por objetivo colaborar entre pares en busca de soluciones conjuntas en favor del desarrollo, "generar ofertas y demandas mutuas de recursos y servicios a través de un esfuerzo compartido"[33].

En los primeros años de institucionalización de la Agencia (1990-1993), la Cooperación Horizontal fue tomando forma y configurándose como una parte importante del quehacer de la AgCI y de la Política Exterior, estableciéndose los programas y mecanismos formales para su negociación y ejecución, por ejemplo, a través de las Comisiones Mixtas y grupos de trabajo.

Ya a partir de 1994 se va a concretar la participación chilena en la CTPD y desarrollará plenamente sus programas de cooperación, con los principios fundamentales de solidaridad internacional y complementariedad. Y como objetivo estratégico "el fortalecimiento de la presencia política e imagen de Chile como país solidario, y como objetivos específicos la proyección internacional de las capacidades científicas, tecnológica, económica y política de Chile; la contribución a la estabilidad regional a través del fortalecimiento de los procesos democráticos y de desarrollo sostenible en los países participantes en los programas; la promoción de los procesos de

31. *La Política de Cooperación Internacional de Chile periodo 1999-2000*.

32. Según el Informe de Desarrollo Humano de 1998 de Naciones Unidas, Chile se sitúa en el lugar 31 (Alto Desarrollo Humano), superando a los otros países latinoamericanos. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1998. p.128

33. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

integración y de cooperación en la región; y, finalmente, estimular entre los países participantes la transferencia de conocimientos y experiencias que desarrollen capacidades autónomas de gestión, fortalezcan las capacidades científicas, técnicas, y se potencien los procesos productivos, el desarrollo institucional y las capacidades de gestión gubernamental"[34].

Lo que inicialmente eran proyectos de cooperación acordados en los marcos de relaciones bilaterales, se ordena y sistematiza en programas de cooperación horizontal que tiene por prioridad ciertas regiones geográficas, las que resultan más cercanas histórica, política, cultural y geográficamente: Centroamérica, el Caribe y Sudamérica.

Si bien los recursos han aumentado constantemente hasta duplicarse desde 1993 hasta 1999, para el año 2000 se espera una disminución considerable del presupuesto para CTPD. Para efectos de financiación de los programas de cooperación horizontal, Chile optó inicialmente por la modalidad de costos compartidos, tanto con fuentes bilaterales como multilaterales (fondos del BID, la OEA, la FAO y la OIM) y costos compartidos con los países destinatarios. En 1992 se incorpora la Cooperación Horizontal al presupuesto de la Agencia y se aprueba en el Parlamento para el año siguiente. Desde 1993 hasta 1999, se han destinado seis mil millones de pesos para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

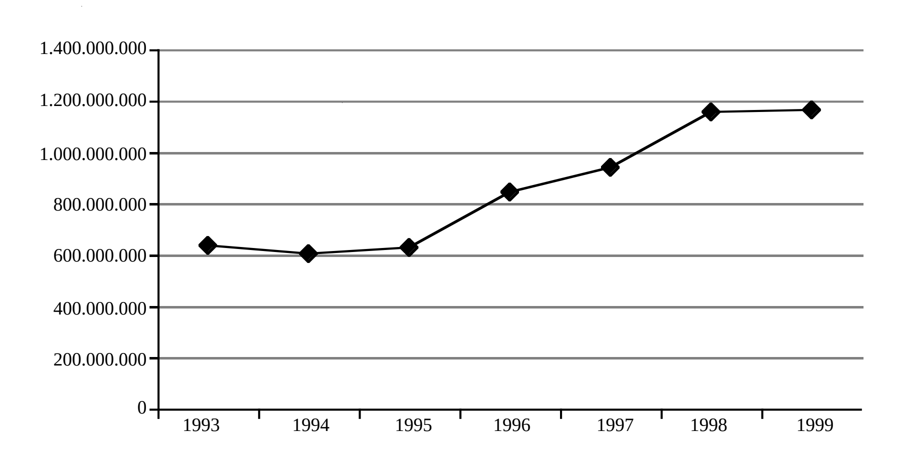
Cuadro 3
Presupuesto para Cooperación Horizontal de Chile (CTPD) en miles de pesos desde 1993 hasta 1999[35]

Año Fiscal	**1993**	**1994**	**1995**
Aporte en miles de pesos	642.240	605.000	631.994

Año Fiscal	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Aporte en miles de pesos	845.350	943.496	1.162.650	1.169.297
Total 1993-99	6.000.037			

34. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*
35. Tabla y Gráfico elaborado por la autora según datos en Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000 y entrevista a Eugenio Pérez Monje.

Gráfico 4
Gráfico del Presupuesto para Cooperación Horizontal de Chile (CTPD) en miles de pesos desde 1993 hasta 2000[36].



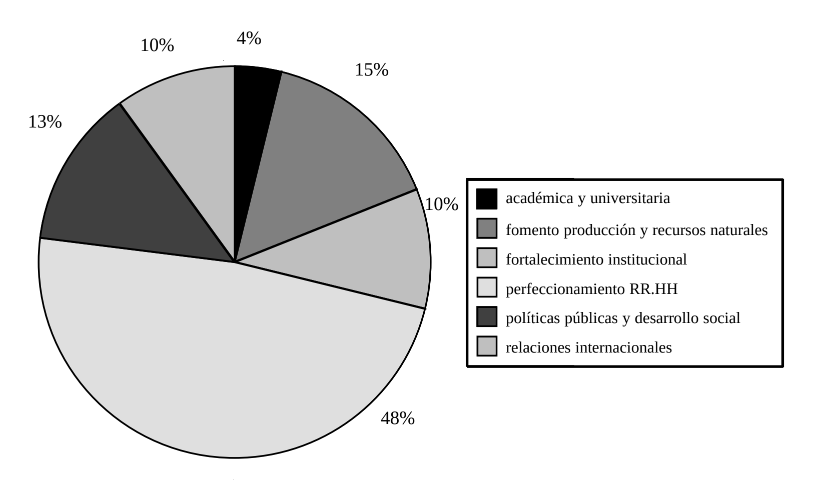
Sin embargo, la cooperación se enmarca en un contexto más amplio de políticas sociales, económicas y de política interna y externa, que condicionan la disponibilidad de recursos y asignación hacia unos u otros programas y proyectos. Al margen de los valores éticos y solidarios que impulsan las políticas de cooperación, lo cierto es que imperan también criterios políticos y económicos a la hora de definir las prioridades. En coherencia con los principios y objetivos fundadores de la Política Exterior de Chile, la cooperación internacional otorga prioridad a las áreas de "calidad de vida y desarrollo social, educación, ciencia y tecnología, pequeña y mediana empresa, descentralización y desarrollo regional, modernización del Estado, desarrollo sostenible y medio ambiente, y formación de recursos humanos"[37], tanto para la cooperación vertical como para la horizontal, fomentando la democracia y el respeto a los Derechos Humanos en su participación en organismos multilaterales como en los distintos programas de cooperación en que se inscribe.

Ya de cara al exterior, las líneas de cooperación de la Agencia buscan resaltar y ofertar aquellas áreas en que el país es más competitivo y puede aportar en experiencia y "know how". Se distinguen ocho líneas de cooperación: desarrollo social y superación de la pobreza; desarrollo productivo y fomento de

36. Tabla y Gráfico de elaboración propia según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*
37. GARCÍA, Marcelo (ed.) p.54.

las exportaciones; apoyo a la gestión de la cooperación internacional; gobernabilidad y transición a la democracia; inversión pública y gestión financiera del Estado; apoyo a la modernización del Estado; perfeccionamiento de recursos humanos en Chile; y gestión integral de los recursos naturales[38]. Sin embargo, para 1998, el gobierno decide focalizar más sus energías y recursos en seis áreas específicas: políticas pública y desarrollo social; fortalecimiento institucional; fomento productivo e integración regional; relaciones internacionales; académica y universitaria; y perfeccionamiento de recursos humanos (ver gráfico 5). Los instrumentos que se utilizan son: seminarios, asistencia técnica y pasantías, becas de postgrado y especialización, expertos cooperantes y cursos internacionales. Las becas son el instrumento que se lleva el mayor porcentaje de recursos (48%), seguido por los seminarios que se organizan a nivel regional (14%).

Gráfico 5
Distribución porcentual de los recursos otorgados por Chile a Cooperación Horizontal entre 1994 y 1999, por área temática[39]



Desde sus inicios, la cooperación horizontal de Chile determinó sus áreas geográficas en orden prioritario, respondiendo a lazos históricos y culturales, áreas geográficas más necesitadas e intereses políticos y económicos del país. Estas áreas se dividieron en seis niveles de mayor a menor prioridad[40]:

38. La AgCI define como Líneas de Cooperación en “actividades agrupadas por temas específicos de cooperación, que han sido identificados después de un proceso de armonización entre la oferta y la demanda”. *MEMORIA 1997*,AGCI, Santiago de Chile, 1998.

39. Gráfico elaborado por la autora según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

40. GARCÍA, Marcelo (ed.). p.244

- Países de Centroamérica[41]
- Países anglófonos del Caribe
- Países de América del Sur y México
- Países del sur de África
- Países de la Cuenca del Pacífico
- Países de Europa del Este

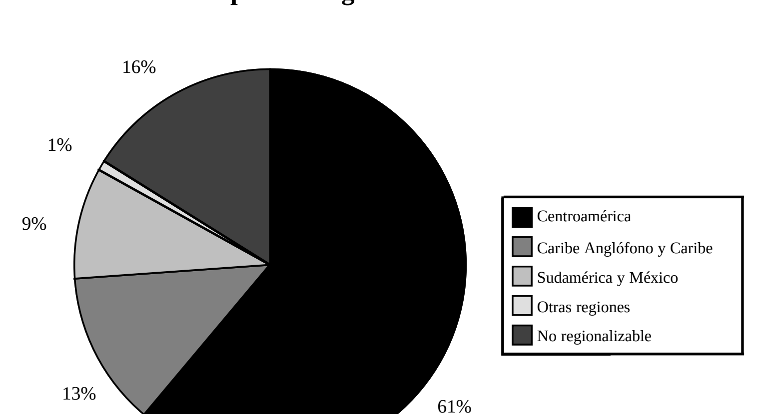
Cuadro 5
Cooperación Horizontal de Chile, recursos aportados en miles de pesos por Región Geográfica 1994-1999[42]

Región Geográfica	1994	1995	1996
Centroamérica	438.264	382.846	509.560
Caribe Anglófono y Haití	41.578	152.163	151.307
Sudamérica y México	20.695	30.096	69.578
Otras Regiones[43]	5.567	1.628	12.192
No regionalizable	98.896	65.262	102.713
Subtotal	**605.000**	**631.995**	**845.350**

Región Geográfica	1997	1998	1999
Centroamérica	591.798	670.000	669.408
Caribe Anglófono y Haití	53.638	148.181	158.242
Sudamérica y México	52.513	140.999	178.926
Otras Regiones	4.322	5.005	26.709
No regionalizable	241.225	198.465	136.012
Subtotal	**943.496**	**1,162.650**	**1,169.297**
TOTAL 1994-99	**5.357.788**		

41. En este primer nivel se agrega a los países del Caribe Hispano.
42. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*
43. Asia Pacífico, Africa, Medio Oriente, Europa del Este.

Cuadro 6
Relación porcentual de la Cooperación Horizontal de Chile por subregiones 1994-2000[44]



5. Cooperación Triangular

La necesidad de evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos, y aprovechar la experiencia y la cercanía cultural, ha llevado a la creación de una modalidad nueva de trabajo, donde fuentes tradicionales como Japón o Suecia, buscan aumentar la eficacia de su cooperación a través de países más próximos al destinatario. La reducción de costos de adaptación, similitud lingüística y el mayor conocimiento de la idiosincrasia latinoamericana, otorgan ventajas comparativas a un país como Chile para actuar en Centroamérica, por ejemplo, en comparación con lo que podrían hacer los propios japoneses o suecos. Esas ventajas y realidades han llevado a las fuentes tradicionales y a países de desarrollo medio a aunar sus fortalezas (recursos-experiencia), en favor de una mejora cualitativa y cuantitativa de los programas de Cooperación para el Desarrollo.

A lo largo de estos últimos años, esta práctica se ha sistematizado y asentado en la cooperación internacional chilena a través del documento: *La Cooperación Triangular de Chile*. En éste se define la cooperación triangular como

44. Gráfico elaborado por la autora según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

una “asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, donante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente con acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)”[45]. Esta modalidad tiene por principales objetivos: potenciar la movilización de recursos para la CTPD y fortalecer las relaciones bilaterales entre los “países emergentes”[46] y las fuentes tradicionales de cooperación internacional.

Esta modalidad de cooperación, surgida de la práctica en Centroamérica, donde los cooperantes chilenos tienen buena aceptación y han demostrado eficacia, se puede dividir en tres tipos: apoyo a programas de cooperación vertical, apoyo a programas de cooperación horizontal, o bien, a la generación de un Proyecto Triangular en que las partes concurren a una acción concebida desde su origen como un proyecto triangular.

Ejemplos de esta cooperación triangular son los proyectos realizados en conjunto con Japón: cursos internacionales destinados a profesionales de terceros países (América Latina) en áreas productivas y telecomunicaciones, envío de expertos chilenos a Bolivia, Guatemala y Honduras, y un proyecto de “Transferencia de Experiencia de Chile en Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones” para Europa Central y del Este, con financiación de Japón y el PNUD. En junio de 1999 Chile y Japón acordaron un “Programa de Partnership” que formaliza la asociación y responsabilidad conjunta en proyectos comunes hacia terceros países de menor desarrollo relativo en Latinoamérica.

Otros proyectos de cooperación triangular son los realizados con Dinamarca (“Programa de Fortalecimiento Municipal en Nicaragua), con Suecia (“Apoyo al Fortalecimiento de las Capacidades de gestión de la Cooperación Internacional” en Guatemala), con Finlandia (proyecto “Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria del Mueble en Nicaragua”), con Estados Unidos (Programa de Becas de Desarrollo Estados Unidos/Chile, por el cual se financian becas de estudio y especialización de estudiantes de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Centroamérica), con Luxemburgo (“Programa de Mejoramiento de la Educación” en Nicaragua). Con fuentes multilaterales se han desarrollado cursos internacionales, efectuados por chilenos con participación de la AGCI, universidades nacionales, CEPAL, entre otros, apoyados por la Organización de Estados Americanos, en temas como “recursos naturales, medio ambiente, acuicultura, silvicultura, negociaciones internacionales, gestión de la cooperación internacional y gobiernos regionales”[47].

45. *La Cooperación Triangular de Chile*, AGCI, Santiago de Chile, p.6

46. En esta cooperación aparece un nuevo concepto, el de “país emergente” que hace referencia a “países que presentan un nivel de desarrollo medio, con claras ventajas comparativas en algunos de sus sectores y que los habilitan como potenciales cooperantes horizontales”. *La Cooperación Triangular de Chile*, p.6

47. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

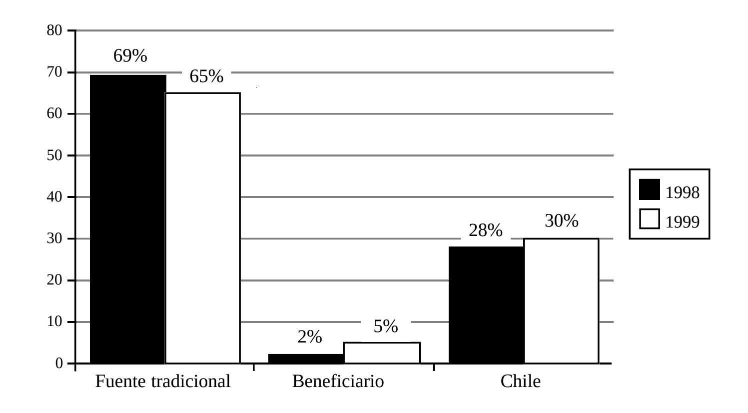
Si bien la cooperación triangular era un tema que ya se trabajaba a mediados de los '90, no será hasta 1997-98 cuando se oficialicen los programas y se lleven a cabo. De los programas en que ha participado Chile como cooperante, el país ha aportado un 29% de los recursos totales, duplicándose los recursos de un año a otro.

Cuadro 7
Resumen de la Cooperación Triangular 1998-1999[48]

Participantes	1998 Aporte US$	1999 Aporte US$	Total Aporte US$
Fuente Tradicional	712.524	1.183.776	1.896.300
Beneficiario	25.000	85.000	110.000
Chile	288.101	539.630	827.731
Total	**1.025.625**	**1.808.406**	**2.834.031**

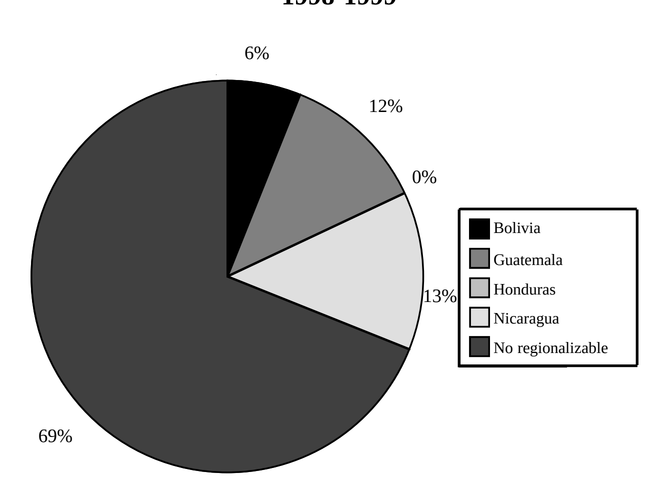
En cuanto a los países destinatarios, los principales beneficiarios han sido países centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua), lo que se perfila dentro de la política de la Agencia. Bolivia es el cuarto país beneficiario de la cooperación triangular y el resto de los países Latinoamericanos se enmarcan en la cooperación no regionalizable que son mayoritariamente cursos y seminarios abiertos para toda la zona.

Gráfico 7



48. Cuadro en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*, y gráfico elaborado por la autora según cuadro anterior.

Cuadro 8
Aporte de Chile a la Cooperación Triangular por país beneficiario 1998-1999[49]



6. Conclusiones

Chile se encuentra en un proceso de transición entre ser un país eminentemente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo y ser país donante de Cooperación Internacional al Desarrollo, período en que se conjugan intereses tanto de las fuentes tradicionales como del gobierno chileno, para perfilar políticas coherentes de cooperación que respondan a las necesidades de desarrollo tanto nacionales como de los terceros países a quienes se asiste.

El período anterior a 1990, determina sustancialmente el contexto de cooperación de los últimos años del gobierno militar y la posterior afluencia de recursos por parte de países industrializados que apoyaban la democratización de Chile. Los factores socioeconómicos de la década de los ‘90 también condicionaron la disminución de la legibilidad del país como receptor de AOD y ha potenciado el inicio de una Cooperación Horizontal de Chile. De igual forma, las condicionantes económicas de los dos últimos años, determinarán las asignaciones presupuestarias y prioritarias para la CTPD durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar.

49. Gráfico elaborado por la autora según datos en *MEMORIA 1998*. p.123 y *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

Chile se presenta en el escenario internacional como un país emergente, con un nivel de desarrollo medio y ventajas comparativas que le posibilitan como país donante de cooperación horizontal, pero con necesidades propias de un país en desarrollo. El fortalecimiento de la economía chilena ha incentivado un cambio de enfoque en el acercamiento de las fuentes tradicionales hacia el país, transformando la cooperación internacional de una ayuda asistencial y política en una herramienta de desarrollo específico, tecnológico, productivo y económico que sugiere una apuesta concreta en las ventajas y potencialidades de Chile, en su desarrollo sostenible y su capacidad de país motor en la región.

Las condiciones de desarrollo regional, la integración económica y comercial, la estabilidad democrática de Sudamérica y México, han significado un atractivo aliciente para las fuentes tradicionales que han recuperado su interés en la región[50]. Y a su vez, la apertura de espacios y foros políticos de diálogo en Latinoamérica y Caribe, ha potenciado un intercambio más fluido de Cooperación Técnica para el Desarrollo que se sustenta en los lazos culturales, históricos, políticos y de solidaridad que atraviesan el continente.

Las limitantes de disponibilidad de recursos obligan a Chile a optar por una cooperación técnica más limitada y buscar apoyo en países industrializados como Suecia o Japón, para llevar a cabo acciones de cooperación triangular. A través de este programa que hace de puente entre la cooperación vertical y cooperación horizontal, el país continúa recibiendo recursos, se potencia la condición de "país emergente" para que lleve a cabo iniciativas de cooperación internacional. En este proceso bisagra, de pasar de país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo a país donante de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cooperación triangular es una herramienta de aprendizaje. El proceso se ha realizado de forma natural y coherente con los intereses políticos, económicos y sociales del país, que sin desvincularse de su realidad de país en desarrollo ni perder el apoyo financiero y político de los países industrializados, es consciente del escenario latinoamericano en que se inserta y participa con interés en la estabilidad y el desarrollo de la región.

50. "...este renovado interés europeo por América Latina, que descansa, como hemos visto, principalmente en factores económicos, no se manifiesta de igual forma respecto de todos los países latinoamericanos, existiendo significativas diferencias entre los países con mayor atractivo comercial e inversor, caso especialmente de Mercosur, México y Chile, y aquellos otros con menor atractivo económico, que corren el peligro de irse quedando descolgados en la atención e interés de la Unión e Europea, configurándose, como ha señalado Sanahuja, una América Latina de dos velocidades en las relaciones con la Unión Europea". DEL ARENAL, Celestino. "Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971 - 1997): Evolución, Balance y Perspectivas" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* N°2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1998. pp.137-138.

"La cooperación entre las naciones es un instrumento para afianzar la paz, para asegurar el desarrollo, para generar el progreso y para asegurar condiciones de vida dignas y mejorar las relaciones entre todas las naciones"[51].

Bibliografia

AYLWIN AZOCAR, Patricio: *Discurso de Inauguración Oficial AGCI* en Santiago de Chile, 18 de Diciembre de 1990, Palacio de la Moneda.

DEL ARENAL, Celestino, "Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971 - 1997): Evolución, Balance y Perspectivas" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N°2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1998.

GARCÍA, Marcelo (ed.): *Más Allá de las Fronteras,* Corporación de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1993.

GARCÍA, Marcelo: "La Cooperación Internacional más allá de la transición", *Más Allá de las Fronteras*, Corporación de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1993

INSULZA, José Miguel (a): *Ensayos sobre Política Exterior*, Editorial Los Andes, Santiago de Chile, 1998.

INSULZA, José Miguel (b): *Estado, Sociedad Civil y Cooperación Internacional como Instrumento para el Desarrollo*, AGCI, Santiago de Chile, 1998.

MEMORIA 1990, AGCI, Santiago de Chile, 1991.

MEMORIA 1991, AGCI, Santiago de Chile, 1992.

MEMORIA 1992, AGCI, Santiago de Chile, 1993.

MEMORIA 1993, AGCI, Santiago de Chile, 1994.

MEMORIA 1994, AGCI, Santiago de Chile, 1995.

MEMORIA 1995, AGCI, Santiago de Chile, 1996.

MEMORIA 1996, AGCI, Santiago de Chile, 1997.

MEMORIA 1997, AGCI, Santiago de Chile, 1998.

MEMORIA 1998, AGCI, Santiago de Chile, 1999.

MEMORIA 1999, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1998.

WEINSTEIN, Jacqueline (a): *Tendencias y Perspectivas de la Cooperación Bilateral, en el Ambito Internacional.* Ponencia presentada en la XIV Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe, Santo Domingo 1°-3 de diciembre, 1999.

51. AYLWIN AZOCAR, Patricio*: Discurso de Inauguración Oficial AGCI* en Santiago de Chile, 18 de Diciembre de 1990, Palacio de la Moneda.

WEINSTEIN, Jacqueline (b): "Presentación" en *Memoria 1997*. Santiago de Chile, AGCI, 1998.

Documentos

La Política de Cooperación Internacional de Chile Período 1999-2000, AGCI, Santiago de Chile, 1999.

LEY N°18.989, TITULO III, que crea la Agencia de Cooperación Internacional. Diario Oficial de 19 de julio de 1990.

Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1998.

"Título I del Ministerio de Planificación y Cooperación", cit. por : *Organización y Desarrollo de la Cooperación Internacional de Chile 1990-1993*, AGCI, Santiago de Chile, 1994.

La Cooperación Triangular de Chile, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

Entrevistas

Entrevista a Adolfo Castillo, profesional del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 29 de septiembre de 1999.

Entrevista a Eugenio Pérez, Jefe del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 28 de septiembre de 1999.

Entrevista a Margarita Gutiérrez, subjefa de Cooperación Horizontal, Coordinadora Programa América del Sur, México, Haití y otras áreas geográficas de la AgCI, realizada el 20 de octubre de 1999.

PUBLICIDAD
CRITICA

LA CÁTEDRA UNESCO PARA LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

ELENA PÉREZ-VILLANUEVA*

RESUMEN

En marzo de 2000 se celebró en Rabat, Marruecos, la primera reunión de la Cátedra UNESCO para la Formación de Profesionales del Desarrollo Sostenible, integrada por Universidades, Centros de Investigación y ONG de Francia, España, Bélgica, Marruecos, Túnez, Argelia y Palestina.

La Cátedra ha sido impulsada desde la Universidad de Burdeos, Bordeaux 3, concretamente desde el Instituto Universitario Técnico Michel de Montaigne, donde se imparte la carrera de "Gestión del desarrollo y de la ayuda humanitaria". Esta carrera es uno de los pocos ejemplos existentes en los países miembros de la Cátedra de formación universitaria en cooperación, puesto que la práctica totalidad de las formaciones disponibles son Cursos de Postgrado, con especializaciones determinadas. Esta Carrera (de dos años de duración) presenta además el interés de incluir una gran formación práctica, ya que los alumnos deben realizar unas prácticas de al menos 8 meses en alguna institución de cooperación, ya sea en Francia o sobre el terreno.

Así pues, la UNESCO otorgó a esta formación el título de Cátedra UNESCO, un denominativo que significa la excelencia académica, con el objetivo de intensificar los intercambios entre instituciones de formación en temas de cooperación. El Programa de CÁTEDRAS fue lanzado por la UNESCO en 1991, con el fin de reducir el desequilibrio existente entre los sistemas educativos de

* Elena Pérez-Villanueva es licenciada en Geografía e Historia y estudiante de Ciencias Políticas. Ha trabajado en diversas ONG, y actualmente es responsable de publicaciones en el IUDC, donde también participa en distintas investigaciones. Es el contacto en España para la Cátedra UNESCO.

los países en vías de desarrollo y los de los países “del Norte”. Esta iniciativa busca potenciar la cooperación internacional Norte-Sur y Sur-Norte, pero también los intercambios entre los propios países del Sur. Así, los medios para fomentar esta cooperación son los hermanamientos entre instituciones, la definición de planes de formación y la firma de convenios de intercambio. Los objetivos últimos del Programa son favorecer la cooperación entre ONG, fundaciones, instituciones públicas y sector privado, transferir capacidades y conocimientos para desarrollar la enseñanza superior en todo el mundo, evitando así el éxodo de profesionales cualificados. Desde su nacimiento, el programa ha creado más de 380 Cátedras y 60 Redes universitarias en el mundo, en temas como educación, medio ambiente, ciencias y tecnología, ciencias sociales y humanas, ciudadanía y comunicación.

De esta forma, la Universidad de Burdeos inició los contactos con varias instituciones académicas y ONG, con vistas a mejorar la formación en cooperación para el desarrollo en diversos países. El objetivo es fomentar el intercambio de experiencias docentes, investigaciones, así como plantear la posibilidad de que los alumnos de unas y otras instituciones puedan beneficiarse de las formaciones ofrecidas en otros centros integrados en la Cátedra, y aprovechar la experiencia de los profesores en unos y otros ámbitos. De la misma forma, y dada la creciente profesionalización del trabajo en cooperación, se fomenta de manera especial el enfoque práctico: por esta razón, se cuenta con las ONG como miembros preferentes de la Cátedra, con el fin de orientar la formación hacia el trabajo efectivo, y no sólo la investigación universitaria, por medio del saber hacer de los profesionales que trabajan en ellas, de la formación que aportan a su personal, y de las prácticas que ofrecen a los alumnos de otras instituciones. Se espera que en el futuro se puedan implantar títulos con validez internacional.

Durante este año, los países se han ido organizando en redes siguiendo sus propias características y necesidades. Los miembros de la Cátedra en Marruecos, por ejemplo, se han constituido en una “ONG” llamada GERFAD (*Groupe d’Etudes et de Recherche pour la Formation Au Développement*), con el objetivo de preparar en primer lugar una Guía sobre las formaciones existentes en el país en materia de cooperación, tanto en instituciones académicas como ONG y organismos gubernamentales, de forma que se conozcan exactamente las posibilidades y las necesidades, para poder poner en marcha los mecanismos de cooperación con los demás países socios.

Con el fin de definir exactamente los mecanismos de actuación a seguir en los próximos tiempos, los miembros de la Red Marroquí organizaron un seminario en marzo de 2001 en Rabat, con asistencia de los representantes de Francia,

España, Túnez y Argelia. Los miembros de la delegación palestina, dadas las circunstancias, no han podido acudir a las últimas reuniones, y por supuesto la Red se encuentra paralizada a la espera de que el conflicto árabe-israelí encuentre una solución.

Túnez también organizó una reunión, los tres primeros días de junio de 2001, con presencia de representantes del Gobierno, profesores y alumnos de la universidad, y profesionales de ONG y fundaciones, con el fin de definir las necesidades en formación que tiene el país, conociendo la oferta educativa.

La conclusión general es que la formación en cooperación para el desarrollo es insuficiente para cubrir las necesidades de los países del Sur, por lo que se espera que la Cátedra pueda contribuir a mejorarla, aportando desde cada institución y cada país lo mejor de cada uno. Mención especial merecen las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para fortalecer los intercambios de herramientas pedagógicas en diversos idiomas: Internet puede constituir el mejor método de comunicación entre los miembros de la Cátedra.

Así pues, los objetivos en los próximos meses son, para los países de la Cátedra, reforzar las Redes que ya están constiutidas, elaborar guías exhaustivas sobre la formación existente en cada país en materia de formación, incluyendo la que se imparte desde Organizaciones No Gubernamentales, y definir así las necesidades concretas. En este sentido, la Universidad de Burdeos organizará un nuevo Seminario en noviembre de 2001, en el que se discutirá sobre las capacidades que debería tener un Agente de Desarrollo Local. El tema es complejo, pero creemos que será de gran utilidad para todas las formaciones existentes, ya que se trata de realizar una reflexión en profundidad que puede ayudar a reorientar los cursos que se imparten, adaptándolos a las nuevas circustancias internacionales.

También se espera poder iniciar los intercambios de trabajos de investigación y publicaciones, así como traducirlos a los distintos idiomas de los miembros: español, francés y árabe. Por último se espera poder reforzar los intercambios de alumnos, tanto en prácticas como en su asistencia a determinados módulos académicos. Así, por ejemplo, varios alumnos de la Universidad de Burgos han asistido en Madrid, a clases del Magister en Cooperación Internacional que imparte el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.



DOCUMENTACIÓN

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria

Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los refugiados, 2000

El año 2000 fue el gran aniversario de ACNUR, la Agencia de Naciones Unidas encargada de la protección de los refugiados, que, nació con un mandato para tres años, para ocuparse de un millón de refugiados tras la Segunda Guerra Mundial. Desgraciadamente, medio siglo tampoco ha sido suficiente para acabar con las tragedias que asolan a tantos rincones del mundo, y no parece que los próximos años vayan a resolverlas. De hecho, la última década del siglo ha sido cruel, multiplicando los conflictos, eternizando los existentes o reavivando los antiguos, en África, Asia, Europa.

Así, el aniversario no es ocasión de celebración, sino de reflexión acerca de las causas y las posibles respuestas a todas estas tragedias que casi todo el mundo conoce porque se siguen prácticamente en directo por los medios de comunicación, con la excepción de las guerras ocultas u olvidadas (Cáucaso, África...).

El nuevo Alto Comisionado, el ex primer ministro holandés Ruud Lubbers, propone grandes cambios para hacer frente a las catástrofes, entre las que destacan cambios en la estructura, el recorte de personal y la firme intención de cobrar las aportaciones de los países miembros, que, además no se reparten de forma equitativa entre los países necesitados. Así, el informe destaca que las contribuciones, que provienen en un 97% de América del Norte, Japón y Europa Occidental, entre los cuales España ocupa uno de los últimos lugares, dicho sea de paso, y que ascienden a unos mil millones de dólares de Estados Unidos al año, se repartieron en 1999 a razón de 120 dólares por persona en la Antigua Yugoslavia, y de sólo 35 en África Occidental. El apoyo financiero y político no es suficiente para el eficaz desempeño de las tareas de la Agencia, como se subraya en el informe.

Por otro lado, se destaca la importancia de garantizar la reconstrucción en los países una vez terminados los conflictos, como única forma de asegurar la estabilidad y la paz. Reconstrucción que no sólo implica el lado material, sino el retorno de los desplazados, el reintegro de los ex combatientes a la

vida civil, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la buena gestión del gobierno.

Sin embargo, además de las cifras (23,3 millones de personas eran atendidas por ACNUR en 1999), dos temas sobresalen del Informe: el problema de los “refugiados internos” y el del asilo en los países más desarrollados. Estos dos parecen ser los dos problemas más acuciantes en muchos casos, ya que no depende de la voluntad ni de los recursos disponibles en ACNUR el solucionarlos. Muchos de los conflictos que dan lugar a desplazamientos masivos son de naturaleza “interna”, con lo que las poblaciones civiles, cada vez más afectadas por este tipo de desastres, tienden a huir de su lugar de residencia para instalarse en otro más seguro, sin salir (o sin poder salir, a veces es una sutil pero importante diferencia) del país, por prohibición de su propio país o del vecino. En estos casos, se suelen denominar “desplazados”o “refugiados internos”, y los países afectados se defienden alegando que se trata de “asuntos internos”. La cuestión, cada día más clara, es: ¿no tienen derecho estas personas a recibir protección, ya que no de su propio gobierno, sí de un organismo internacional encargado de velar por su seguridad? El problema es arduo, cómo articular el llamado “derecho a la injerencia humanitaria” con el derecho de cada país, con la soberanía de cada uno de ellos. A medida que se desarrollan los medios de comunicación, cuando todo el mundo tiene acceso a la información de todo el mundo, no parece posible hacer la vista gorda sobre poblaciones que lo pierden todo, por muy interno que sea el asunto.

En cuanto al derecho de asilo, el tirón de orejas es para los países más desarrollados, la mayoría de los cuales impone normas, más o menos rígidas según el caso, a la entrada de refugiados o inmigrantes. Podría hablarse de muchos casos (los inmigrantes mexicanos o haitianos en Estados Unidos, la propuesta de algún político británico de internar a los solicitantes de asilo en una suerte de prisión mientras se estudia su demanda...) pero desgraciadamente no hace falta ir tan lejos. España es, actualmente, el paradigma de las tragedias que suponen, día tras día, los intentos de cientos de inmigrantes “ilegales” de llegar al paraíso europeo. Parece como si la miseria no fuera considerada razón suficiente para huir de un país. En muchos casos, además, se huye de la persecución política, de la represión, de la guerra... pero es difícil demostrar que se es objetivo de persecución, por lo que la solicitud de asilo será denegada. El hecho de ser del Sur no parece razón suficiente para deber permanecer en la pobreza y la falta de libertad. Aún así, la emigración no es la solución. La solución está en los propios países.

ACNUR, desgraciadamente, deberá seguir celebrando cumpleaños.

Elena Pérez-Villanueva del Caz

Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo

Karlos Pérez de Armiño (dir.), Hegoa/Icaría, Barcelona, 2000

En los últimos años, la proliferación de actuaciones y estudios en España relacionados con la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo, así como el incremento del interés social y de participación de diferentes actores gubernamentales y civiles en estos campos, reclamaba la aparición de obras que incidiesen en el significado de los conceptos de una materia joven y en continuo crecimiento. Dirigido por el profesor Karlos Pérez de Armiño, un grupo de diecisiete investigadores del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea (HEGOA) ha cubierto parte del vacío bibliográfico elaborando un diccionario que rastrea en las definiciones y en los debates recientes de todo lo relacionado con la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo. Con el objetivo de aclarar, sintetizar y divulgar ideas, así como contribuir a un mejor conocimiento de la cooperación y de los problemas del desarrollo, esta obra de consulta se convierte en una herramienta útil para todas aquellas personas con intereses en los temas señalados: estudiantes o profesores de ciencias sociales, cooperantes, trabajadores humanitarios, miembros de ONG, funcionarios, periodistas y todo aquel que tenga curiosidad o deseo de acercarse a la materia.

Este diccionario, que aúna claridad divulgativa y rigor académico, surge en un contexto de crisis de la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo, principalmente provocada por la transformación del sistema internacional. Ya desde la introducción, el director de la obra señala algunas de las grandes paradojas de esta etapa de transición, marcada por una globalización que excluye a naciones y clases sociales menos competitivas. En este mundo de post-guerra fría, los principales componentes de las crisis humanitarias derivan de la sustitución de los conflictos internacionales de antaño por conflictos civiles que se orientan al control de recursos. Este cambio de escenario conlleva nuevos retos para la acción de la cooperación internacional y la ayuda humanitaria a inicios del nuevo milenio, así como renovados enfoques y desarrollos teóricos. Y es inscrito en este debate donde surgen las páginas de este manual, que incorpora entre sus voces problemas conceptuales todavía abiertos.

Durante más de dos años, los autores del diccionario han recopilado, entre una amplia bibliografía multidisciplinar, los conceptos claves relacionados con la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Bajo temas generales que

nos remiten a actores, cooperación y ayuda, derechos, desarrollo y subdesarrollo, desastres y conflictos, género y mujeres, salud, sectores vulnerables y técnicas y enfoques, se inscriben decenas de palabras cuyas representaciones van más allá de la simple definición. Éstas, por los diferentes puntos de vista existentes y por lo cambiante de una materia en continua metamorfosis, tienen en cuenta los distintos tratamientos y la perspectiva temporal, haciendo hincapié en describir la evolución de los conceptos. Por ejemplo, queda constancia de la sustitución progresiva de las formas verticales de conceder ayuda por otras donde participación y empoderamiento son pilares claves.

La aproximación a los diferentes enfoque teóricos no quita que, desde el principio, el lector quede informado sobre los valores compartidos por el equipo de investigadores. Éstos consideran que el desarrollo no es sólo crecimiento económico, sino ampliación de capacidades de las personas para satisfacer necesidades básicas y participar en vida comunitaria, y que éste sólo se logra si, junto a la salvaguarda de los derechos cívico-políticos, existe un compromiso con los socio-económicos.

La estructura, las referencias cruzadas en el texto y el detallado índice analítico hacen que este diccionario sea de fácil consulta. Su vocación práctica también queda reflejada en la síntesis elaborada sobre los grandes temas relacionados con la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo. Además, contiene un índice alfabético con la traducción al inglés de algunas voces y añade, al final de cada definición, referencias bibliográficas relacionadas con cada temática. La pena es que, aunque su director señala en la presentación su interés por rastrear en las todavía insuficientes publicaciones en castellano, encontramos que algunos textos básicos de la literatura española sobre el objeto tratado no aparecen. Ello puede quedar ejemplificado con la ausencia de los trabajos sobre el marco lógico elaborados por diversos centros universitarios en España. Pero a pesar de los pequeños olvidos, sin duda es una gran aportación al enriquecimiento bibliográfico en materia humanitaria y de cooperación al desarrollo.

Raquel Martínez-Gómez López

La cooperación al desarrollo en un mundo de cambio (perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención)

Manuel Gómez Galán, José Antonio Sanahuja (coord.),
Cideal, Madrid 2001

Los cambios mundiales en curso sirven de marco para englobar el debate sobre hacia dónde camina la cooperación al desarrollo y cuáles deben ser sus nuevos enfoques. Dada la escasez de estudios que relacionan la transformación del sistema internacional y las mutaciones en la ayuda al desarrollo, este libro constituye una aportación original en la medida que abre perspectivas sobre la necesidad de crear nuevos consensos en torno a la cooperación internacional. En cinco trabajos independientes, pero con un mismo telón de fondo, la necesaria la renovación del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, los autores pasan revisión a los fundamentos, objetivos e instrumentos de la cooperación al desarrollo en un escenario diferente al de décadas anteriores.

Manuel Gómez Galán insiste en que, en un contexto de mayor interdependencia, el "interés general" no puede quedar limitado a las fronteras estatales y la cooperación al desarrollo tendrá que tender puentes que sirvan para superar las fracturas sociales. Ésta, para ser más acorde con la necesidad de la sociedad global, tendrá que considerar al ser humano como objetivo y articular mejor las relaciones entre sociedad civil, Estado y mercado. El autor señala algunos de los nuevos criterios para encauzar los planteamientos y acciones de la cooperación y apuesta por un compromiso mundial definitivo de lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, complementado y alentado de forma permanente desde la sociedad civil global. Para ello propone un pacto mundial para el desarrollo, que tiene que ser responsabilidad de todos, y para el que sería necesaria una estructura de gobierno mundial y una voluntad política previa.

José Antonio Sanahuja subraya en su análisis la importancia que tiene la perspectiva histórica, señalando que la naturaleza y la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo son el resultado de la particular estructura de la sociedad internacional contemporánea, y de las dinámicas históricas que la han moldeado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. En este contexto, argumenta que la política de ayuda ha sido un actor clave en la incorporación, en una posición subordinada y dependiente, de los países en desarrollo y en transición a la globalización. Indica que existen dos visiones en las perspectivas sobre la ayuda al desarrollo en pugna. La primera derivaría de un modelo liberal-conservador de AOD, funcional a la integración de las economías nacionales y al mantenimiento de la ayuda como un instrumento de la política exterior de los donantes. La racionalidad de

este modelo dominante quedaría constatada en el plano político, y aquí sin duda levantará polémicas, en la propuesta del CAD, "funcional a un modelo de ayuda al desarrollo compatible con la visión liberal de la globalización, y que descansa básicamente, en los mecanismos del mercado, política exterior de los Estados, y la defensa de intereses nacionales (…)". Como contrapeso a este modelo, Sanahuja aboga por un "sistema global de bienestar social" que pasaría por una reforma de las organizaciones internacionales y por el diseño de nuevos programas de asistencia de carácter supranacional, financiados con contribuciones obligatorias y progresivas.

José Manuel Sobrino señala la necesidad de armonizar la cooperación española al desarrollo con las políticas y el ordenamiento comunitario europeos. Para ello habría que empezar mejorando algunas características propias del sistema de cooperación de la UE, como la reagrupación de recursos sobre una base de complementariedad y la dotación de un marco político y operativo concertado, coherente y eficaz. Como problemas internos de la política española de cooperación al desarrollo que impiden la armonización apuntada, señala la diversidad de actores, multiplicidad y descoordinación, así como la necesidad de reforzar la coordinación en el plano político, operativo y en foros internacionales.

Marcelo Lasagna señala una tendencia a la consolidación de la dimensión de gobernabilidad en las agendas de cooperación al desarrollo multilateral y bilateral. Aunque para ello será necesario un esfuerzo de definición de la noción de gobernabilidad, que posibilite estrategias internacionales de cooperación compartidas, y de evaluación del impacto en el desarrollo de los programas llevados a cabo hasta ahora. Lasagna cree que en los noventa se han dado importantes avances por distintos organismos multilaterales, como el CAD, al afirmar la conexión que existe entre los sistemas políticos democráticos y el funcionamiento de economías eficientes y equitativas.

Por último, Francisco Rey analiza el papel actual de la ayuda humanitaria y apunta algunas perspectivas de cómo puede evolucionar ésta en los próximos años en relación con el resto de instrumentos, haciendo especial alusión a la cooperación dentro de la UE.

Raquel Martínez-Gómez López

Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001

CIP, Fundación Hogar del Empleado,
Icaría Editorial. Madrid, junio 2001

Tradicionalmente se ha descrito la violencia bien como una respuesta a las injusticias que van desde la violación de los derechos humanos al acceso desigual a los recursos o como un acto irracional originado por antiguos odios que tienen a las diferencias étnicas como catalizadores del conflicto. Sin embargo, ¿qué ocurriría si el principal motivo de la guerra fuera la codicia y no la injusticia?, ¿qué ventajas podría ofrecer a los protagonistas el perpetuar un tipo de guerra basada en el control y acumulación de recursos? Ya sean diamantes en Sierra Leona o Angola, narcóticos en Colombia o Afganistán o incluso la ayuda humanitaria en Sudán o Somalia, lo cierto es que, parafraseando una conocida cita de Clausewitz, "la guerra se ha convertido en la continuación de la economía por otros medios".

Para contribuir con un poco de luz en este asunto y otros relacionados con la política internacional en este nuevo siglo, el Centro de Investigación para la Paz propone al lector algunos artículos de destacados expertos en el área de los estudios para la paz sobre la relación entre las guerras modernas y las economías ilegales. Así, los textos de William Reno y Michel T. Klare describen las condiciones en que la resolución de conflictos tiene que trabajar en contextos caracterizados por luchas y corruptelas neo-medievales entre señores de la guerra, barones de la droga, mercenarios y milicias que se benefician de la guerra y que han encontrado en ella una forma de ganarse la vida. Ejemplos prácticos que describen esta dinámica son los artículos de Mbuyi Kabunda y David Lord, que analizan las dinámicas de Angola y Sierra Leona, donde la acumulación de recursos para seguir luchando y la lucha por seguir acumulando recursos están íntimamente ligados. Si en el caso de Angola asistimos a un acuerdo tácito para repartirse diamantes y petróleo entre las dos partes importantes del conflicto, rebeldes y gobierno en Sierra Leona, los señores de la guerra regionales obtienen autonomía económica a cambio de lealtad a una de las partes en conflicto.

Motivos económicos también hay en la guerra de Chechenia, cuyo drama siguen viviendo miles de personas en la inestable región del Caúcaso. Xulio Ríos analiza la relación entre el control del petróleo por parte de mafias que trafican además con narcóticos, armas y petróleo y la importancia geoestratégica de la zona para Rusia por ser lugar de paso para los hidrocarburos

procedentes del Caspio. Y de un lado del globo el Anuario nos lleva a otro, en este caso Colombia, donde Alfredo Molano describe la errada política del garrote y la zanahoria que lleva a cabo la comunidad internacional, en especial Estados Unidos y la UE en su intento de acabar tanto con el narcotráfico como con el grupo que lo utiliza para financiar su “estado paralelo”, las FARC.

Si bien la mayoría de los artículos gira en torno al tema de los recursos y su relación con la guerra, otros casos poseen, además aspectos que los han hecho ser el centro de la opinión pública. En el caso de Israel, los refugiados, el control de tierras y de agua y la radicalización de las partes en conflicto son algunos de los factores que, según Isaías Barreñada, no permiten una solución al conflicto al menos a medio plazo, ya que mientras un Estado secular promueva una política neocolonial sobre otro pre-Estado religioso-populista cualquier proceso (incluso el de Oslo) será una excusa más para no discutir claramente el estatuto de autonomía de los palestinos. Donde sí hubo procesos y discusiones fue en Bosnia. Sin embargo, el artículo de Jon W.Western y Danuiel Serwer demuestra que, cinco años después de los acuerdos de Dayton, la reconciliación no es todavía una realidad. Un nacionalismo autoexcluyente unido a redes económicas ilegales dificultan la transición a la paz. Bosnia, en este sentido, podría ser un buen precedente de lo que puede suceder en Kosovo.

El caso de Marruecos, analizado aquí por Laura Feliú, nos recuerda el principio de Lampedusa *todo cambia para que nada cambie*. El nuevo Marruecos de Mohamed VI combina cambios en las formas con un control férreo en el fondo en lo que se conoce como *majzén*: Estado, autoritarismo y ocultación. Marruecos es uno de los ejemplos de transición difícil a la democracia en un mundo caracterizado, como dice Larry Diamond, por la mundialización de la democracia. Sin embargo, este autor nos advierte de que esta fase de “hegemonía mundial” de la democracia hay que analizarla como un síntoma de las tendencias mundiales que exigen estabilidad para los mercados financieros y los grupos de poder, sobre todo en los estados con influencia regional.

El anuario termina con tres interesantes artículos: Sandra Gil analiza las respuestas que está dando la UE para gestionar la inmigración, percibida más como una amenaza a los procesos de integración europea que como una oportunidad de aportar sus experiencias en el ámbito laboral o su propio acervo cultural. En cuanto al comercio de armas, Daniel Luz, de la Cátedra UNESCO de Paz y Derechos Humanos, hace un repaso a los compromisos incumplidos por España, exportadora de armas después de los “seis grandes”, cinco de ellos miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A pesar de las campañas (entre las que destaca la impulsada por algunas ONG españolas)

y los códigos de conducta elaborados desde la UE, el autor señala la falta de instrumentos y la ausencia de transparencia real para controlar el comercio de las armas. Por último, y muy unido al tema anterior, está la violación de los derechos humanos y la tendencia entre la búsqueda de la justicia internacional y las repuestas locales a los mismos, fruto de lo cual el juicio al general Pinochet es, como apunta Roberto Montoya, el mayor avance logrado en décadas en el terreno de la justicia universal.

Carlos Illán Sailer

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina: entre el desarrollo y la frustración*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.

MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (coord.): *Cooperación Descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la antigua Yugoslavia.* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

TAIBO, Carlos: *Las transiciones en Europa Central y oriental. ¿Copias de papel carbón?* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio.* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1988.

GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar (eds.): *La controversia del desarrollo. Críticos desde la antropología.* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.

ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998).* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.

MORA, Luis Mª. y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África subsahariana.* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.

LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa (coords.): *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación.* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.

PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionale*s. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.

PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas subdesarrollo e izquierda*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2000.

NIETO PEREIRA, Luis (coord.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la guerra de los Seis días a la Segunda Intifada*

Otras publicaciones del IUDC-UCM

El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos. IUDC-UCM, CEDEAL, 1997.

Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores. IUDC-UCM, CEDEAL, 1997.
LÓPEZ, I. y SIERRA, B: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de la cooperación.* IUDC-UCM, 2001.

Serie "Documentos de Trabajo"

LAISECA, Valentín y LÓPEZ MORENO, Luis: *Los instrumentos financieros de la cooperación oficial española*. Madrid, 1994.
FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la cooperación española*. Madrid, 1995.
RIESTRA VALLEJO, Osvaldo: *Cuba-CARICOM: límites y oportunidades para un esquema de cooperación*. Madrid, 1995.
SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la pequeña y mediana empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*. Madrid, 1995.
ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Análisis de los acuerdos económicos de los Tratados Generales de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. Madrid. 1996.
LÓPEZ MÉNDEZ, Irene y SOTILLO LORENZO, José Ángel: *¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto de los derechos humanos?* Madrid, 1996.
PASANAU TORRAS, Nuria: *La cooperación descentralizada de la UE con los PMNC: los Programas MED*. Madrid, 1996.
RAMÍREZ CENDRERO, Juan Manuel y PUERTO SANZ, Luis Miguel: *Integración Regional, Integración Hemisférica*. Madrid, 1996.
HÄMING, Bárbara: *La institucionalización transversal del enfoque de género en las políticas de los países en vías de desarrollo.* Madrid, 1997.



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC se fundó en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías aplicadas en el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde sus comienzos el Instituto organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizado en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones,** el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de pro-

puestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de la **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional al desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de publicaciones con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación. Es precisamente con este objetivo que se ha preparado la Serie "Desarrollo y Cooperación", dentro de esta Colección de Los Libros de la Catarata.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar **un espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto.
28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@eucmax.sim.ucm.es
URL: http://www.ucm.es/info/IUDC

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	3.000 pesetas
☐ España (suscripción de apoyo)	5.000 pesetas
☐ Europa	20 euros
☐ Resto del mundo	25 dólares USA

Datos Personales

Nombre y apellidos ______________________________

Dirección ______________________ Tlf.: ______________

Código postal ________ Ciudad ______________________

Provincia ____________________ País ________________

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación

☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja ______________________________

Dirección de la Agencia ______________________________

Código postal ________ Ciudad ________ Provincia ____________

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día dela fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,

Fecha ____________________ Firma

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA

TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14